



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

Programa de Pós-Graduação em Direito

RICARDO BRAVO

Direito à informação: verificação dos atributos exigidos legalmente no escopo dos fundos setoriais.

BRASÍLIA

2015

RICARDO BRAVO

Direito à informação: verificação dos atributos exigidos legalmente no
escopo dos fundos setoriais.

Dissertação apresentada para obtenção
do título de Mestre em Direito do
Programa de Mestrado em Direito do
Centro Universitário de Brasília.

Orientadora: Professora Doutora Maria
Marinho

BRASÍLIA

2015

RICARDO BRAVO

Direito à informação: verificação dos atributos exigidos legalmente no escopo dos fundos setoriais.

Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre em Direito do Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília.

Orientadora: Professora Doutora Maria Edvalcy Marinho

Brasília, 1 de dezembro de 2015

Banca Examinadora

Professora Doutora Maria Edvalcy Marinho

Professor Doutor Frederico Barbosa

Professor Doutor João Alberto de Oliveira Lima

Resumo

Este trabalho trata do direito à informação sob o ponto de vista de sua efetiva concretização, relacionando-o ao que é público e disponibilizado sobre os gastos dos fundos setoriais de Ciência e Tecnologia. A informação é tratada como direito fundamental, mercadoria e como algo essencial à mensuração das políticas públicas, o que inclui justificativas, motivações, resultados, efeitos e reanálise. É feito um corte metodológico, concentrando-se em informações públicas oficiais, que possuem atributos diferenciadores da mera manifestação de expressão, assim como analisam-se requisitos presentes na Lei de acesso à informação (LAI), tais como primariedade, autenticidade, integridade, disponibilidade, assim como atualidade da informação, dimensão conglobante e rastreabilidade. Ademais, o sigilo ou a eventual restrição não podem servir como burla aos princípios anteriores e afirma-se que eles deveriam ser padrões extrínsecos ao conteúdo, para garantir-lhes futura publicidade substancial. Faz-se uma análise da viabilidade de obter informações por meio de pedidos de acesso, ou publicidade passiva, e verifica-se que a forma em que a informação está organizada cria óbices ao atendimento efetivo dos pedidos, ou mesmo de metainformação sobre eles. Também analisa-se a publicidade ativa referente aos fundos setoriais, na qual, de forma quantitativa, procuramos inconsistências, lacunas e inadequações. Verificou-se que as informações disponíveis não atendem aos requisitos da LAI e não respondem de forma adequada sobre a legalidade e os resultados da política pública. De forma qualitativa, analisam-se a finalidade e a utilidade dos dados disponibilizados. Também propomos soluções quanto aos atributos e usos razoáveis dos dados, como forma de coleta e interligação entre processos decisórios e aquilo que é disponibilizado. Em termos prospectivos, propomos soluções que envolvem o uso de certificação digital e processos para recepcionar documentos eletrônicos, pois tal uso é adequado para o caso concreto, em que são diversos os beneficiários dos fundos, e adequa-se ao menor controle de legalidade e resultados, mas amplia a disponibilizada, integridade e reduz custos probatórios acerca das informações. Em termos de método, discorremos sobre a necessidade de verdade, provando que a informação falsa não atende a um ou mais requisitos da Lei de acesso à informação e ao princípio da publicidade, e verificamos tal requisito pela correlação de dados de várias fontes ou dos dados em diversos momentos. As conclusões apontam no sentido de que as informações disponibilizadas não satisfazem o que seria o direito à informação adequada sobre os gastos e os motivos dos fundos setoriais, tanto na publicidade ativa como na passiva, apesar de serem coletadas informações que têm o potencial de suprir a maior partes dessas necessidades.

Palavras-chaves: Direito à informação, informação oficial, grau de verdade, fundos setoriais, eficiência, monitoramento.

Abstract

This work deals with the right to freedom of information from the point of view of its effective implementation, relating it to what is public and available on the expenses of the sector funds of Science and Technology (S&T). Information is treated from the perspective of fundamental rights, merchandise and as essential to the measurement of public policies, which includes justifications, reasons, results, effects and analysis. A methodological cut is made, focusing on public information officers, which have distinct attributes from the speech and ideas, as we analyze requirements present in the Law of access to information (LAI, Brazilian's freedom of information law) such as primary, authenticity, integrity, availability, as well as current information, completeness size and traceability. Moreover, confidentiality or any restriction must not prevent enforcement of previous principles and they should be extrinsic to the content standards, to guarantee their future substantial publicity. It makes an analysis of the feasibility of obtaining information through access requests, or passive publishing, and it turns out that the way the information is organized creates obstacles to the effective order fulfillment, or even metadata about them. Also it analyzes the active publishing of the sector funds, which quantitatively seeks to inconsistencies, gaps and inadequacies. It was found that the available information does not meet the requirements of LAI and a generally can not respond properly on legality and results of public policy. Qualitatively analyzes the purpose and usefulness of the available data. This paper also proposes solutions as to the attributes and reasonable use of data as a means of collecting and interconnection between decision-making and what is available. Besides, it proposes solutions involving digital certification and processes to approve electronic documents, it is suitable for the case in which are several participants and fits to the a grainer control both of legal and output dimensions, by expanding the available, integrity and reduces proof costs. In terms of method, it recognizes the need for truth, proving that the false information does not meet one or more law requirements for access to information and the principle of publicity, and there is such a requirement by the data correlation from various sources or data at different times. The findings point to the effect that the information provided did not meet what would be the right to adequate information on spending, and motives, the sector funds.

Keywords: government information, level of truth, sectorial funds, efficiency, monitoring.

Sumário

Introdução.....	2
I - O que é informação, liberdade de informação e legislações de acesso à informação governamental	5
II - Segredo, transparência, publicidade	14
III - Fundos setoriais, origem e objetivos gerais	22
IV - Apresentação dos capítulos	33
1 Lei de acesso à informação, atores, organização e sigilo.....	36
1.1 Atributos da informação a ser disponibilizada	40
1.2 Restrições e sigilo ao acesso à informação	47
1.3 Atores e perfis relevantes em política de C&T.....	58
1.4 Conclusões do capítulo.....	64
2 Informação verdadeira e coerente.....	66
2.1 Formas de publicação.....	79
2.2 Público e disponível.....	85
2.3 Análise quantitativa dos gastos dos fundos setoriais em projetos	92
2.4 Conclusões do capítulo.....	101
3 Informação suficiente e adequada: motivação e documentos eletrônicos	103
3.1 Informação e tecnologia.....	112
3.2 Autoria e certificação digital e primariedade da informação	117
3.3 Planejamento, fundamentações e indicações de resultados.....	121
3.4 Análise qualitativa: artigos que analisaram gastos e distribuição das verbas dos fundos (IPEA e Revista Brasileira de Inovação).....	125
3.5 Correlação e cruzamento de dados	135
3.6 Conclusões do capítulo.....	139
Conclusões e considerações finais	140
Referências.....	145

Introdução

O escopo deste trabalho é o direito à informação e sua análise em caso concreto, com o uso de métodos interdisciplinares e a coleta automatizada de dados. Nesse sentido, são analisados as dimensões desse direito e sua distinção do direito à expressão e a obter informações, assim como a historicidade do direito, os princípios a serem seguidos nas legislações segundo a questão da Lei de Acesso à informação (LAI) no Brasil, conceito operacional de informação e atributos legalmente exigíveis. A análise concreta de informações feita em relação aos fundos setoriais de ciência e tecnologia (C&T) mostra-se um caso interessante, pois a função precípua de tais mecanismos é selecionar e prover incentivos, assegurando gastos dentro de um planejamento e níveis de eficiência, ou seja, boa informação seria fundamental.

Os fundos setoriais de Ciência & Tecnologia do MCT são mecanismos institucionais que permitem o financiamento de pesquisas de acordo a prioridades e temáticas previamente estabelecidas, principalmente por meio de editais, que se relacionam às políticas públicas de inovação. Os fundos não são o único mecanismo de fomento, e numa lista não exaustiva citam-se: renúncia fiscal, financiamento por outras agências (inclusive estaduais), concessão de empréstimos subsidiados (BNDES). Além da miríade de instituições, destaca-se que a estrutura de apoio dos fundos setoriais em si envolve mecanismo diversos de incentivos tais como investimento direto em inovação, equalização de taxas de juros, subvenção à remuneração de empregadores, financiamento de projetos, garantias de liquidez.

Em relação aos fundos setoriais, analisam-se as razões para sua criação, a estrutura normativa e, especialmente, as informações disponibilizadas e como as tais dados contém elementos relativos à eficácia e efetividade da política pública de incentivo a desenvolvimentos tecnológicos. Os fundos distribuem anualmente algo em torno de 5 bilhões de reais, o que indica relevância. No entanto, a informação do total de gastos por si só, pouco diz sobre a qualidade dos gastos, seus impactos, efetiva necessidade, assim como possível mensuração de eficiência e eficácia e a alternativas ao incentivo direto.

A partir desse contexto, busca-se responder à indagação de se os dados públicos e disponíveis acerca dos gastos, investimentos e suas motivações, resultados e impactos dos fundos setoriais atendem a requisitos legais de acesso à informação tais como veracidade, coerência, suficiência, adequação, rastreabilidade e minimização do sigilo.

Para tanto, analisam-se informações disponibilizadas em fontes diversas tais como sites das instituições de fomento, relatórios de auditoria, artigos sobre os fundos (gastos, impactos, resultados, medições diversas) para que, sob o prisma jurídica da liberdade de informação se discorra sobre aspectos tais como necessidade da veracidade e adequação e abrangência das informações, assim como elementos que justificariam sigilo ou restrição, em algum grau. Para tanto, discorre-se sobre o conceito de informação em si, do direito à informação, sua relação com cidadania, controle social, avaliação de políticas públicas e especialmente a necessidade de que as informações ofertadas administração pública sejam verdadeiras, adequadas e que o sigilo seja visto, legal e operacionalmente, como exceção.

A hipótese a ser provada na dissertação é a de que os dados e as informações, particularmente aquelas públicas e disponíveis, não atendem a princípios legais da Lei de acesso à informação (LAI) tais como integridade, autenticidade, disponibilidade, primariedade, informação completa e rastreável, como grau mínimo de sigilo, bem como princípios constitucionais atinentes à publicidade estatal. Para testar a hipótese, foram extraídas e consolidadas informações do site do Ministério da Ciência e Tecnologia, assim como das agências executoras Finep e CNPq, analisando-se as informações obtidas sob o prisma do direito à informação e conceitos tratados. Além de dados primários, utilizam-se os artigos e relatórios sobre o tema questões como abrangência, detalhamento e precisão de dados, assim como sua conformação com normas jurídicas. A preocupação volta-se para as fontes de dados utilizadas assim como as relações de causa e efeito apontadas, se são necessárias, unívocas ou se os dados possuem granularidade suficiente. Também afere-se a que informações os pesquisadores efetivamente tiveram acesso, o que justifica ou explica determinados cortes.

Nesse contexto, analisa-se a questão do direito à informação sobre os gastos, impactos, resultados e decisões relativos às operações de fomentos realizadas no âmbito dos fundos setoriais. Verifica-se a consistência interna da fonte, inclusive na perspectiva diacrônica, e comparação entre dados micro e macro. Um dos pressupostos é que uma política de distribuição de recursos, muitos de forma não reembolsável e num contexto de escassez, deve se pautar por seletividade, bem como por princípios como isonomia, publicidade, impessoalidade, de forma material ou substancial.

Dessa forma, é mister que se defina **informação**, relação com processos internos, atributos e requisitos da liberdade de informação, diferenciação entre dados

com certa objetividade e opinião. Outrossim, é relevante a identificação de elementos da divulgação de dados públicos, a previsão, as finalidades, os princípios e suas relações com as motivações, controle popular/cidadania, resultados, impactos e avaliação da política, pois representam a dimensão concreta e palpável dessa liberdade. Os modelos ativo e passivo de divulgação, assim como a relação com meios de comunicação e tecnologias são importante para analisar o alcance e a efetividade do que é disponibilizado e publicado.

Os principais autores referidos no texto são Luis Gustavo Grandinetti Castanho de Carvalho, Toby Mendel, Maria Eduarda Gonçalves e Renato Dagnino. O jurista brasileiro destaca aspectos da necessidade e utilidade social do direito à informação como controle participação no poder político, correção na informação, possibilidade de influir e ser influenciado, algo inerente ao funcionamento de sociedades democráticas, direito constitucional, com viés de direito subjetivo. Já o representante da ONU faz um estudo de direito comparado de modelos de acesso à informação, assim como elenca os princípios desejáveis em uma legislação de acesso à informação, nos termos da experiência internacional. A autora portuguesa trata do direito à informação na Comunidade Europeia e traz elementos como base de dados, mercantilização de informações e dados administrativos são trazidos da obra de Maria Eduarda Gonçalves. Já o pesquisador brasileiro trata dos perfis de usuários de C&T relevantes, em que destaca as necessidades e preocupações de cada um.

Em relação à análise quantitativa, o método utilizado pautou-se pela coleta de dados primários (ou que ao menos deveriam ser) de forma automatizada e buscas de toda coleção disponível, em mais de um momento. Procedeu-se à coleta, ao processamento e à análise do material disponível em internet (site oficiais do Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT, das agências executoras Finep e CNPq) e fontes oficiais abertas, o que se configura publicidade ativa. Para que se obtenham resultados adequados optou-se pela automatização na coleta e no processamento de dados, o que significa percorrer exaustivamente os links e detalhamentos para que se tenha a visão global de determinada fonte em dado momento. As informações coletadas no site são confrontadas com outras advindas de sistemas estruturantes tais como o Siafi (sistema integrado de administração financeira). Esse cruzamento possibilita analisar a legalidade, a compatibilidade dos dados, e em certo grau sua veracidade. O tratamento e a análise dos resultados e impactos torna-se mais prospectivo, volta-se para o

entendimento do que já é coletado, para a eficiência e adequação dos processos, e faz remissões a documentos internos, de auditoria, artigos, teses e dissertações para comprovar que os dados coletados são usados e relevantes para diversos usuários, a despeito das inconsistências.

Na introdução, apresentamos um conceito operacional de informação e de liberdade de informação, destacando a historicidade, assim como a questão do segredo na esfera estatal, a relação com transparência e a publicidade, a base legal e histórica dos fundos setoriais e seus principais atores.

No primeiro capítulo, discorremos sobre a Lei de acesso à informação, os atributos legais da publicidade, quais são os principais atores envolvidos nas políticas de acesso à informação e de C&T, destacando-se que o sigilo está imiscuído nas decisões públicas.

No segundo capítulo, afirmamos que a informação não verdadeira não atende a diversos dos preceitos legais, e parte-se para uma análise quantitativa dos dados disponíveis, realizando coleta automatizada e cruzamento entre fontes diversas ou de uma das fontes em relação ao seu histórico.

No terceiro capítulo, verificamos se as fontes identificadas são utilizadas pelos usuários das políticas públicas, assim como tecemos uma comparação e prospecção das formas de coleta e disponibilização de informações. Trata-se de uma análise de fontes de informação utilizadas em artigos, dissertações e documentos oficiais, bem como identificação de possibilidades de uso de documentos eletrônicos, em função de necessidades probatórias e de autoria.

I - O que é informação, liberdade de informação e legislações de acesso à informação governamental

Informação é um dos elementos temáticos centrais desse texto, mas não é algo com sentido unívoco ou que possua um conceito que abranja as várias áreas em que é utilizada. No texto, utiliza-se informação no sentido de coisa ou documento¹, no que se distingue de seu elemento intangível, o que representa um corte epistemológico na análise e parecer ser uma simplificação aceitável.

O conceito de informação abrange elementos objetivos relativos ao conteúdo, meio, representação, comunicação, aos subjetivos, porque pressupõe que alguém ou algo crie ou

¹ CAPURRO, R.; Hjørland, B. O conceito de informação. Perspectivas em Ciência da Informação, Belo Horizonte, v.12, n.1, p. 148-207, abr. 2007.

produze e dissemine para outros e elementos cognitivos pois a comunicação envolve que o receptor compreenda o que foi transmitido, em sua representação mental. Como se observa tal pluralidade permite explicações ou descrições que envolvam processos físicos e interação humana, aprendizado e um viés de qualidade, destacando-se que tal pluralidade de acepções é vislumbrada por outros autores e possui repercussão no direito². O conceito de informação é polissêmico e inclui tanto um caráter substancial, que se equivale a dados ou ao conhecimento obtido, como um instrumental, relacionado à comunicação ou à transmissão. A primeira acepção pode ser vista como objetiva, os dados em si, ou subjetiva, o aprendizado ou efeito nos sujeitos (conhecimento).

Para que seja útil ao direito, um conceito funcional de informação deve ser amplo³ em certo sentido, para que a definição em si não se mostre um obstáculo à liberdade de informação, mas deve envolver elementos que possam ser adequadamente tratados por normas de conduta, o que implica que certas acepções de informação (de natureza interna, por exemplo) não são convenientes. Caso a definição não fosse abrangente, e por exemplo, somente envolvesse documentos formalizados, formas de registro tais como base de dados, sistemas de informação, dados internos poderiam ser excluídos do conhecimento de interessados por mera aplicação de uma regra. Por outro lado, uma definição muito ampla que envolva aspectos internos da informação não traz interesse ao direito, por não poder ser normatizada.

O direito também se preocupa com informação e seu conceito⁴, uma vez que a informação é cada vez mais presente na sociedade e as trocas imateriais, potencializadas

² "No seu sentido mais elementar, a informação constitui parte de toda a experiência humana. Todos os organismos são sistemas de informação. A informação é a base da vida. A linguagem gestual do homem e a comunicação verbal transmitem informação. Esta pode limitar-se a "dizer alguma coisa sobre o estado do mundo tal qual é". A informação constitui a base das relações humanas e sociais. Sob vários graus de complexidade, é também em tomo dela que se estruturam e exercem a vida científica, a vida das organizações, a vida política."

GONÇALVES, Maria Eduarda; Direito da Informação. Novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação. Livraria Almedina, Coimbra, 2003, p. 113.

³ "A Convenção de Aarhus também define o conceito de informação em termos bastante amplos, de modo a abarcar "quaisquer informações escritas, visuais, auditivas, eletrônicas ou em qualquer outra forma", muito embora seu alcance seja, de acordo com sua finalidade, limitado a informações ambientais (Artigo 2[3]). A recomendação do CdE adota uma abordagem mais cautelosa, definindo "documentos oficiais" de forma genérica como "todas as informações registradas em qualquer forma, recuperadas e recebidas e mantidas por autoridades públicas", porém limitando o alcance a informações vinculadas a "qualquer função pública ou administrativa" e excluindo documentos em fase de preparação (Princípio I)."

MENDEL, Toby. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. Segunda edição revista e atualizada, Brasília, dezembro de 2009, p. 32.

⁴ "Já na legislação nacional há um foco com paralelo de comunicação, como se destaca: ""De outro lado, é necessário introduzirmos breve questão metodológica, a fim de situarmos o debate acerca do direito

no ciberespaço⁵, são economicamente apreciáveis e potenciais de conflitos entre os agentes. Informação, para o direito, pode-se relacionar a condições e modalidades de difusão, mistura-se com o conceito de comunicação, efetiva ou potencial como também a estrutura material de suporte a informação ou seu conteúdo.

A tecnologia teve um papel de destaque no processo, uma vez que elementos como a possível redução de custos, simplificação de etapas e massificação do uso de dispositivos pessoais, portáteis e acesso a rede têm o condão de gerar a utopia que questões de informação estariam resolvidas. A autora Maria Gonçalves (2003⁶) cita que, inicialmente, tal ramo chegou a ser chamado de "direito da informática", mas que se tornou usual ser chamado de "direito da informação". Efetivamente, há uma digitalização cada vez maior da informação, mas o uso de técnicas e ferramentas mais eficientes, por si só, não respondem a todos os problemas, apenas propicia acesso ou transmissão mais velozes, mas muitas vezes a informações inadequadas ou que não apresentam utilidade efetivas como resposta a determinados interesses legítimos.

Outra preocupação jurídica é a forma segundo a qual as pessoas podem interagir com a informação, no sentido de objeto. Historicamente, o que ganha relevância no direito é o direito a se expressar livremente, num primeiro momento, e depois algo que evolui para um direito mais amplo⁷, que envolve as condições para tal expressão ativa e

constitucional de acesso à informação: enfim, o que é informação? Segundo Fernand Terrou, o vocábulo informação refere-se ao "conjunto de condições e modalidades de difusão para o público (ou colocada à disposição do público), sob formas apropriadas, de notícias ou elementos de conhecimento, ideias ou opiniões"

SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. O ACESSO À INFORMAÇÃO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA, p. 150.

⁵"O ciberespaço, de que a Internet é a principal expressão, constitui o novo meio de comunicação que emerge da interconexão mundial dos computadores. O termo designa não só a infra-estrutura material da comunicação numérica, mas também o universo da informação que nela se abriga, assim como os seres humanos que aí navegam e a alimentam (Levy, 1997: 17, 36). Como sistema global e intangível da informação eletrônica, o ciberespaço difere de outros espaços físicos (a biosfera, por exemplo) pelas suas características de invisibilidade, intangibilidade e intercomunicabilidade."

GONÇALVES, Maria Eduarda; Direito da Informação. Novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação. Livraria Almedina, Coimbra, 2003, p. 137.

⁶ GONÇALVES, Maria Eduarda; Direito da Informação. Novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação. Livraria Almedina, Coimbra, 2003.

⁷ En un primer momento lógico de información se concibe jurídicamente como una libertad de expresión: libertad de palabra, libertad de prensa. En una segunda fase, también logicamente hablando, la información se configura como un derecho.

DESANTES, José Maria. La informacion como derecho. Editora Nacional, Madrid, España, 1974, p. 218.

passivamente. Ganham destaque assim duas dimensões do direito: o direito a informar e o direito a receber informações⁸.

A liberdade de informação deve ser vista como liberdade social, não meramente um direito individual de expressão, assim como trata-se de um direito social destinada a ser utilizada de maneira pública, sendo que a liberdade relaciona-se a busca de finalidade existenciais sem impedimentos por outros membros da sociedade⁹. Nesse sentido não se conforma na classificação usual de direito subjetivo, em que a lesão gera uma pretensão de seu titular em reparação. Outrossim, também não se equipara a direitos reais, que são oponíveis a todos, mas de forma passiva. Tal direito possui dimensões que não são somente econômicas, ou de fruição imediata, mas misturam elementos intergeracionais e destinatários indetermináveis. A ampliação de possibilidades tecnológicas que permitem uma difusão de formas diversas e a custos reduzidos tem evidenciados potenciais, e tem levado alguns autores a classificar tal direito numa dimensão distinta dos demais, ao lado de elementos que seriam universais, como o patrimônio genético, algo como uma 4ª geração de direitos¹⁰.

A informação é tida como essencial à democracia, participação política e cidadania. Em voto na Medida cautelar na (APDF), arguição de descumprimento de preceito fundamental n.130, de 21.02.2008, o ministro Carlos Ayres Britto as considerou cidadania e informação como "irmãs siamesas". Além disso, ele considerou a informação como uma das vertentes da cidadania¹¹ e como a possibilidade de efetiva participação na vida pública.

⁸ "O conhecimento destas condições e modos de se difundir 'notícias ou elementos de conhecimento, ideias ou opiniões' induz-nos a outras duas conclusões: o acesso à informação importa análise biunívoca: o conhecimento das condições e meios pelos quais qualquer pessoa pode colocar à disposição de outrem 'notícias ou elementos de conhecimento, ideias ou opiniões', isto é, o direito de informar; bem como o conhecimento das condições e meios pelos quais quaisquer pessoas podem obter de outrem 'notícias ou elementos de conhecimento, ideias ou opiniões', ou seja, o direito de ser informado.

Além disso, o direito constitucional de acesso à informação deve ser analisado sob duas vertentes argumentativas mais amplas, a depender do sujeito detentor de tal direito, quais sejam: a) a liberdade individual de procurar, acessar, receber e difundir informação (complementada pela liberdade de manifestação do pensamento do art. 5º, IV, CF) perante qualquer pessoa (direito de informar e de ser informado, liberdade de informação); b) o direito da coletividade de procurar, acessar, receber e difundir informações que estejam em poder do Estado (direito de acesso à informação *stricto sensu*)."

SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. O ACESSO À INFORMAÇÃO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA, p. 162

⁹ DESANTES, José Maria. La informacion como derecho. Editora Nacional, Madrid, España, 1974, p. 25.

¹¹ "A noção corrente de cidadania descreve os direitos (a dimensão civil) e as obrigações (a dimensão cívica) dos indivíduos que participam de uma unidade social, no caso moderno as sociedades nacionais e os estados territoriais. Os direitos da cidadania são prerrogativas no exercício de papéis sociais reais, tais

É interessante ressaltar que, como um direito amplo, o direito à informação não se confunde com a **liberdade de expressão**. Com isso, outra dicotomia se torna relevante, que é a distinção entre informação em sentido restrito e expressão¹². A primeira carrega uma carga mais objetiva, com alguma autonomia em relação a quem produziu, e a segunda é mais contextualizada e específica, também sujeita a maior liberdade em termos de conteúdo. Outra dicotomia, ou limitação, ocorre no conflito entre público e privado, em que se evidencia questões tais como quais os limites entre o que deve ser publicado ou resguardado, omitido, ou que não teria importância para comunidade, sendo que o equilíbrio entre o público e privado se mostram tênues, e as consequências, especialmente em relação à intimidade, são potencialmente maiores, com a facilidade de divulgação.

Também é relevante destacar que os limites¹³ impostos pela legislação, e especialmente pela Constituição em relação à liberdade de expressão e à divulgação de fatos, são diversos, sendo que a primeira envolve uma liberdade mais ampla, menos restrita, que em regra se limita pela violação direta de direitos de outros. Já a divulgação de fatos ou acontecimentos deve se pautar por um grau de objetividade, e em consequência alguma forma de controle, mais ampla ou diferenciada.

Um conjunto de informações tido com em regra de interesse geral e que carrega certa carga de objetividade refere-se aos dados governamentais¹⁴. Além dessa características, algo que é exigível em relação a dados governamentais refere-se ao seu grau de veracidade, pois tais informações baseiam ou fundamentam diversas opções de

como o direito de candidatar-se ao governo ou de receber uma pensão para a velhice. A isonomia e a igualdade de participação redundam em obrigações também gerais e públicas."

CEPIK, Marco. Direito à Informação: situação legal e desafios. 2013, p.2.

¹² O princípio da liberdade de informação partir do princípio da liberdade de emissão de pensamento. Mas, sob o ângulo da Psicologia, pensamento e informação são coisas diferentes. Nas informações incorre reflexão, mas tão somente a constatação do que objetivamente existe. O pensamento é usado para recolher o fato, o dado, a qualidade e divulgá-la a outra tal qual parece, subjetivamente, a quem pensa. A reflexão aproveita o fato para dele tirar consequências elaboradas por meio de raciocínio.

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. Direito de Informação e Liberdade de Expressão. Rio de Janeiro, Renovar, 1999, p. 27.

¹³ Ibid., p.49.

¹⁴ "Um dos principais fundamentos da transparência dos atos governamentais é a garantia de acesso dos cidadãos às informações coletadas, produzidas e armazenadas pelas diversas agências estatais. Por garantia, entende-se aqui não apenas o reconhecimento de uma prerrogativa, mas também o provimento de meios e condições para a efetivação desse acesso."

CEPIK, Marco. Direito à Informação: situação legal e desafios. 2013, p.2.

políticas públicas, restrições de direitos e escolhas, visam a informar e distinguem-se da mera expressão¹⁵.

Os direitos de todos e a relação umbilical com cidadania e participação ressaltam a dualidade do direito à informação no que tange a informar e ser informado¹⁶. Especialmente o direito de informar¹⁷ envolve dimensões tais como procurar, acessar, investigar, circularizar fontes, confrontar versões, exigir informações completas, o que ressalta a importância jurídica da qualidade e veracidade da informação. Tais dimensões relacionam-se a questões como pluralismo de ideias, coletivização das informações e existência de um interesse público abrangente sobre questões de informação. Em uma ótica mais recente incluem-se elementos tais como a gerência de bases de dados, o direito à pesquisa em massa de dados, o direito de exigir publicidade responsável e vinculada aos objetivos da coleta, armazenamento ou processamento. Verifica-se que os conflitos não são simples, ou não envolvem situações em que questões privadas de um único cidadão são devassadas.

Destaca-se que o direito de todos à informação não significa que tal direito possa ser exercido contra todos¹⁸, pois a despeito de todos poderem se expressar e serem informados, não se pode exigir que tais mensagens cheguem a todos ou que a faculdade de se expressar se torne um dever. De qualquer forma é um direito com viés universal e que encontra respaldo em declarações de princípios e na Declaração de direitos humanos, que no artigo 19 elenca três faculdades do direito à informação: investigar,

¹⁵ CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. Direito de Informação e Liberdade de Expressão. Rio de Janeiro, Renovar, 1999, p. 24.

¹⁶ "Além disso, o direito constitucional de acesso à informação deve ser analisado sob duas vertentes argumentativas mais amplas, a depender do sujeito detentor de tal direito, quais sejam: a) a liberdade individual de procurar, acessar, receber e difundir informação (complementada pela liberdade de manifestação do pensamento do art. 5º, IV, CF) perante qualquer pessoa (direito de informar e de ser informado, liberdade de informação); b) o direito da coletividade de procurar, acessar, receber e difundir informações que estejam em poder do Estado (direito de acesso à informação *stricto sensu*)."
SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. O ACESSO À INFORMAÇÃO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA, p. 162.

¹⁷ CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. Direito de Informação e Liberdade de Expressão. Rio de Janeiro, Renovar, 1999, p. 57.

¹⁸ "El derecho a la información como derecho de "todos", según el texto de la Declaración de los Derechos del Hombre, activo y pasivo, puede constituir a medida que lo generalice y le dé cauce el derecho de la información, un denominador común jurídico y social de todos los ciudadanos y entes dotados de personalidad jurídica de un país. El derecho a la información no es un derecho subjetivo unilateral - erga omnes - , aun cuando se apostillase con una función social, como ocurre, por ejemplo, con el derecho de propiedad, sino un derecho complejo, tenido por la misma naturaleza de la información, en que se opueden ver distintos elementos."

DESANTES, José Maria. La informacion como derecho. Editora Nacional, Madrid, España, 1974, p. 224-225.

difundir e receber, sendo que as duas primeiras mais próximas dos meios de comunicação e a terceira do público.

O direito de informação possui uma vinculação entre meios e direitos¹⁹ explícita para que seja possível o seu exercício. Os meios inerentes ao direito à informação incluem tanto uma parcela de dados que devem ser disponibilizados pelo próprio exercício da função estatal e das relações com direitos privados, como da possibilidade de acesso e questionamento de forma individualizada ou coletiva. De certa forma, a cidadania nesta ótica se aproxima à preservação de chances de vida e oportunidades²⁰ em igualdade de condições entre as pessoas. Nessa vertente, ou seja, o **direito de opção**²¹, destaca-se que a informação não deve ser monopolizada ou controlada por poucos grupos ou indivíduos. Fica nítido que a questão do monopólio é relativizada em termos de dados governamentais, mas isso não excluiu as necessárias correspondências, correlações e interconexões que devem existir entre os dados, a realidade, as visões de diversos órgãos, assim como comparações entre o histórico e o atual, busca de lacunas ou omissões, para não ser exaustivo.

A abordagem de **chances de vida** também mostra outro aspecto relevante do direito à informação que é sua relação com educação²², e a alteração das perspectivas futuras, e com a construção do futuro. Tal acepção é relevante porque destaca o lado crítico e não passivo que se espera daqueles (muitos ou em várias situações) que participam efetivamente das decisões capazes de afetar o interesse público.

Na origem, o direito à informação nacional teve um caráter de reparação e busca de liberdades individuais²³. São normativos que preveem reparação especialmente pelo

¹⁹ Si partimos del postulado del primacía del hombre; si, entre otras cosas, la atracción de las libertades y su ejercicio concreto solamente el hombre puede hacerlos; si los fines existenciales subsistem para el hombre y subsiste su radical irrenunciabilidad, al hombre tiene derecho a esos medios, hasta punto que de medios y derechos se convierten en una misma cosa.

Ibid., p. 28.

²⁰ "Para Ralf Dahrendorf (1992), a meta a ser perseguida é a da minimização das obrigações e da maximização dos direitos, num contexto constitucional de domesticação do poder, de forma que todos possam fruir da cidadania como uma das bases principais de suas 'chances de vida'."

CEPIK, Marco. Direito à Informação: situação legal e desafios. 2013, p. 3.

²¹ "El derecho de optar presupone, pues, la libertad de los medios de expresión. Es uno de los casos más elocuentes en que la libertad es el único modo de hacer efectivo un derecho. Esta libertad, que entraña un conjunto muy completo de facultades, está reconocida implícitamente en las Declaraciones de Derechos universales e nacionales. Tan solo se desenvuelve en la legislación ordinaria."

DESANTES, José Maria. La información como derecho. Editora Nacional, Madrid, España, 1974, p. 80.

²² Ibid., p. 193.

²³ "Desta forma, entendemos que as leis nº 6.683/1979, 9.140/1995, 10.559/2002 e 12.528/2011, bem como seus decretos regulamentares, embora sejam diplomas legislativos corporificam prestações

abuso da liberdade de expressão, assim como acesso a dados individuais. Em termos paradigmáticos dessa visão menciona-se o caso Araguaia, em que se exigiu o direito à memória, iniciado por meio de ação ordinária na Justiça Federal (Processo nº 82.00.024682-5, de 1982) sobre o desaparecimento forçado de 70 pessoas na Guerrilha do Araguaia e que culminou com a Arguição de Descumprimento Fundamental (ADPF) nº 153. Tal direito foi reconhecido pela lei da anistia, a despeito de os fatos envolvidos poderem ou não ser tratados na esfera penal.

Destaca-se que, atualmente, é um direito com positivado na Constituição, tanto na vertente da liberdade de expressão como no direito de acesso a dados governamentais, em tese²⁴. O acesso a dados estatais (produzidos ou geridos) não se desenvolveu da mesma forma que a busca de dados individualizados, pois a cultura da opacidade, segredo ou mesmo desorganização da administração pública brasileira são fatores que desencorajam gestores e políticos. Em sentido contrário, ao menos no plano legal, destaca-se a edição da Lei de Acesso à informação, Lei 12.527/2011, tornando o Brasil o 89º país a contar com legislação de direito à informação²⁵. Tal lei traz uma definição legal de informação²⁶, que mistura conceitos de documentos, dados,

estatais reparatórias e indenizatórias, atinentes basicamente a eventos históricos ocorridos no Brasil em passado não muito remoto, quando regimes de exceção presidiram o país infligindo toda sorte de impedimentos ao livre exercício do direito de acesso à informação em qualquer de suas acepções, bem como ao livre exercício de outros direitos fundamentais.

De outro lado, as leis nº 8.159/91, 9.507/97, 9.784/99, 10.650/2003, 11.111/2005 e 12.527/2011 correspondem a diplomas legislativos que almejam adotar positivamente o amplo direito de acesso à informação, enquanto programa de Estado, acoplado ao direito à democracia e à cidadania, como seus fundamentos (art. 1º, caput e inciso II, da CF). "

SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. O ACESSO À INFORMAÇÃO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA, p. 165 .

²⁴ "Rafael Velasquez Batista, partindo do conceito constitucional (da Constituição da Espanha) define o direito de informação como o direito de comunicar ou receber livremente informação veraz por qualquer meio de difusão. E para informação, o autor adota o conceito fornecido por Martinez de Sousa: 'Conjunto de notícias, comunicados, informes o datos necesarios para algo que interesan a alguien'.

Daí podemos conceituar o direito de informação como sendo um sub-ramo do direito civil, com assento constitucional, que regula a informação pública de fatos, dados ou qualidades referentes à pessoa, sua voz ou imagem, à coisa, a serviço ou produto, para um número indeterminado e potencialmente grande de pessoas, de modo a poder influir no comportamento humano e a contribuir na sua capacidade de escolha e discernimento de e de escolha, tanto para assuntos de interesse público, como para assuntos de interesse privado mas como expressão coletiva."

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. Direito de Informação e Liberdade de Expressão. Rio de Janeiro, Renovar, 1999, p. 61.

²⁵ SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. O ACESSO À INFORMAÇÃO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA, p. 178.

²⁶ Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

conhecimento, algo que metodologicamente ocasiona certas desvantagens. Por exemplo, documento é uma unidade de informação, como preceitua a lei, mas destaca-se a presença do elemento autoria, expressamente. A definição legal nacional é ampla, quando comparada à de outros países²⁷, algo que por um lado é positivo, pois não limita o direito com base numa regra. Por outro lado, não é específica em diversos aspectos operacionais, como, por exemplo, o acesso de dados com custos reduzidos por meio de documentos e acessos digitais.

Para este texto se utiliza o **conceito de informação** com algo objetivo, que pode ser expresso em um suporte material, e tem autoria, ou ao menos responsável, o que incluir documentos físicos assim como sites ou formas de publicação. Deve-se notar que uma dada informação, nesse sentido, pode não estar canonicamente representada no conceito de documento, especialmente porque em meio eletrônico uma visualização ou corte de dados pode misturar documentos ou conceitos distintos, ou não pretender à representação de algo perene. Com tal conceito, todavia, abarca-se sistemas de informação que são disponibilizados em meios digitais.

O Brasil se alinha a outros países, com algum atraso, num movimento de positivação internacional de leis de acesso, pois em 2000 eram 40 países com leis de acesso, em 2011 já eram 89, sem contar países em que decisões jurisprudenciais tem reconhecido a liberdade de acesso como um direito fundamental, a exemplo da Índia²⁸. Trata-se de um marco relevante, mas que não tem o condão de resolver por si só questões do direito à informação, isto é, melhorar a qualidade dos serviços públicos ou reduzir problemas de falta de isonomia ou assimetria de informações. A existência de uma marco legal não implica, necessariamente, que haverá eficiência para moldar os comportamentos humanos, incentivar ou reprimir ações de uma natureza. Para o setor

I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;

²⁷ "Também varia muito entre os países a abrangência dos registros aos quais é garantido o direito legal de requisitar acesso e as mídias e tipos de documentos incluídos nessa categoria genérica de registros. Nesse aspecto, a legislação canadense é a mais abrangente, especificando que 'registros' significam quaisquer informações constantes em pastas de arquivos físicos, cartas, memorandos, relatórios, plantas arquitetônicas e outras, fotografias, filmes, microfilmes, planos, desenhos, diagramas, mapas, sons gravados, vídeos, arquivos de computador ou quaisquer outros dados digitais, com exceção de segredos governamentais definidos muito parcimoniosamente."

CEPIK, Marco. Direito à Informação: situação legal e desafios. 2013, p. 4.

²⁸ Ibid., p. 4

público, todavia, a existência de um marco legal gera a expectativa e a possibilidade de cumprimento, por parte da administração, dos preceitos legais.

Deve-se considerar que mesmo que o país adote uma norma relativamente moderna, outros aspectos do acesso à informação não recebem a mesma prioridade. Por exemplo, menciona-se a questão da disponibilidade e facilitação do acesso, especialmente por meio de dados digitais, com redução de custos e aumento de disponibilidade, aspecto no qual a legislação brasileira é pouco específica ou enfática, no sentido de exigir acesso por meio eletrônico. Um exemplo desse viés são os E.U.A, que possuem a sua lei de acesso (*Freedom of Information Act* de 1996, *Privacy Act* de 1977) desde 1966, que foram emendadas em 1974 e 1996 especificamente para prever disponibilização por documentos digitais²⁹. Muito do que é disponibilizado digitalmente é mero extrato ou parcela de informações que são mantidas em meios não digitais, ou visões das informações efetivamente usadas nas decisões públicas. Nesse sentido, deve-se destacar que a estrutura normativa é parte do que é necessário, mas sua regulamentação e operacionalização são elementos fundamentais para se aferir a eficácia e efetividade da norma. Um exemplo disso é a legislação norte-americana, que, apesar de ser menos abrangente que a canadense ou menos extrema que a dos países nórdicos, tem na força de decisões e uso intensivo de tecnologia de informação sua garantia de eficácia³⁰.

II - Segredo, transparência, publicidade

O direito de acesso à informação é fundamental para a participação dos cidadãos nas decisões públicas assim como para exercer o seu direito de inclusão ou cidadania. Tal conceito merece ser visto numa ótica moderna em que participar das decisões é o potencial efetivo de tratar questões que tangenciam a esfera de interesses de cada interessado ou coletivos³¹. Assim, a cidadania e a informação também requerem a

²⁹ CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. Direito de Informação e Liberdade de Expressão. Rio de Janeiro, Renovar, 1999, p. 283.

³⁰ CEPIK, Marco. Direito à Informação: situação legal e desafios. 2013, p. 5.

³¹ "Com a expansão e consolidação do status de cidadão, nos últimos três séculos, seguindo a sequência, exposta em seu esquema, Marshall investigou o gradativo processo de inclusão quantitativa e qualitativa na cidadania, em conexão com o de modernização do sistema capitalista. Para Marshall, a cidadania consiste, pois, no conteúdo de pertencer de forma igualitária a uma determinada comunidade política, devendo ser medida pelas instituições e pelos direitos e deveres que a configuram; logo, a cidadania é monolítica, constituída por diferentes tipos de direitos e instituições, e produto das histórias sociais diferenciadas protagonizadas por distintos grupos sociais."

QUINTÃO, Mário, O legado greco-romano de cidadania. In Teoria do Estado: novos paradigmas em face da globalização. 4. ed., rev. e ampl. Editora Atlas, São Paulo, 2011, p. 183.

possibilidade de um cidadão participar, o que requer a capacidade de absorver ou processar informação, produzir conhecimento, o que em regra tem como pré-requisito a educação, especialmente quando se considera a cidadania ativa, que é a capacidade de influir concretamente na transformação da sociedade³². Destaca-se uma dimensão mais interna do processo de comunicação, uma vez que a produção de conhecimento envolve a internalização dos signos e significados da informação. Também ressalta-se o viés de futuro, de manter possibilidades ou chances de vida.

A legitimidade da atuação estatal se relaciona com a cidadania no Estado democrático de direito, em que os cidadãos possuem direitos e participam da identificação das consequências de decisões. Tal forma de participação pode ser chamada de "cidadania procedimentalista"³³ e destina-se a intermediação dos pleitos entre a sociedade descentralizada e o aparato estatal, permitindo ao indivíduo que possa refletir sobre as consequências das decisões políticas. Nesse contexto, valoriza-se a participação efetiva³⁴, e o povo passa a ser visto com uma instituição estatal, de certa forma no seio deste. Ademais, a informação disseminada atua com uma pré-condição, não suficiente, mas necessária, para tal processo. Numa visão ampla, a **cidadania**³⁵ demanda o conhecimento das ações estatais, das motivações e consequências de suas decisões, sendo que o perfil de cidadão deve ser observado nas dimensões social, civil e política, e em termos de direitos humanos como políticos³⁶. Distingue-se da cidadania

³² Ibid., p. 184.

³³ Ibid., p. 184.

³⁴ "Um contexto democrático mais avançado caracteriza-se pelo que Dahl denomina democracia poliárquica. Nela, as condições da ordem democrática se fundam em pré-requisitos sociais antes de se consistirem em expedientes de caráter constitucional. Baseiam-se no funcionamento de certas regras fundamentais que permitem uma participação cidadã efetiva.

Para a sua plenificação requer-se, além da legalidade dos atos públicos, a legitimidade deles por meio da participação cidadã, revelando as aspirações sociais e os padrões histórico-culturais."

TÁRREGA, Maria Cristina Viddote Blanco (2005, p. 140)

³⁵ "Na atual sociedade complexa, por sua vez, a cidadania se desenha como direito mais abrangente. Está intimamente relacionada com a liberdade, constituindo-se no nível político desse direito multidimensional. A liberdade encontra na cidadania o *locus* suficiente para se realizar amplamente, isso porque, ser livre e agir, nos ensinamentos de Hannah Arendt, "são a mesma coisa" (1979: 199). Cidadão, nesse diapasão, é o ser livre para agir. Esta faculdade deve ser respeitada pelo Estado e garantida pelo ordenamento jurídico dentro da sistemática dos direitos e garantias fundamentais. Poder Público e cidadania, autoridade e liberdade representam o binômio permanente da dimensão social, jurídica e política do ser humano. (GARCIA, 2004: 137)"

LEHFELD, Lucas de Souza. Modalidades de Participação-Cidadã no Horizonte de Concreção do Direito. In *Hermenêutica, cidadania e direito* / Luiz Alexandre. Cruz Ferreira... (et al.). - Campinas, SP: Millennium Editora, 2005, p. 161.

³⁶ CALMON DE PASSOS, J.J.. Cidadania Tutelada. In *Hermenêutica, cidadania e direito* / Luiz Alexandre. Cruz Ferreira, Campinas, SP: Millennium Editora, 2005, p. 14.

limitada ou tutelada, identificada por Calmon de Passos³⁷, assim como da cidadania jurídica que é o vínculo que une a pessoa (nacional) ao Estado, em que há direitos previstos normativamente e sua fruição e efetividades são diminuídas. Nessa cidadania o cidadão³⁸ é um titular de direitos, deve poder escolher como exercê-los, e se contrapõe ao conceito de súdito. A cidadania se relaciona ao exercício da prerrogativas que destinatário para quem as ações estatais devem ser pautadas em influenciá-las e ter ciência de seus efeitos e impactos, com destaque ao fato de que o Estado detém informações da sociedade não para uso próprio, mas para satisfação dos interesses dela³⁹. Nesse sentido, as informações devem ser disponibilizadas de forma e em momento que permitam seu uso pelos cidadãos mesmo para ajustar as políticas públicas ou violações de seus direitos, sendo essencial alguma ligação entre cidadania e informação, para que os indivíduos participem efetivamente da tomada de decisões⁴⁰.

Divulgar informações trata-se de algo mais amplo que a mera legitimação do que foi feito, e distinto do fato consumado⁴¹. É algo relacionado à capacidade de cada

³⁷ "Por outro lado, estabelecer controles para que a vontade de uma pessoa seja explicitável é limitar a liberdade do sujeito da vontade controlada. Como é limite e expropriação o co-legitimar-se outrem, que não o sujeito do interesse, a promover-lhe a satisfação, independentemente de manifestação do sujeito dito interessado."

Ibid., p. 15

³⁸ "Nos interesa, en cambio, la contraposición entre ciudadano y súbdito, y por ende la noción propiamente política de ciudadano. El súbdito es un dominado, el que está aplastado por el poder, el que no tiene ningún poder (de cara a su Señor o Soberano). El ciudadano, en cambio, es titular de derechos en una ciudad libre que le permite ejercerlos. Mientras que el súbdito no cuenta -ni siquiera tiene voz- el ciudadano cuenta: tiene voz, vota y participa, o por lo menos tiene el derecho de participar en la gestión de la res publica. Pero el ciudadano así definido todavía no es un ciudadano "demo-potente" que ejerce el poder personalmente. Esta diferencia pasa en gran medida desapercibida, y sin embargo es una diferencia crítica. El ciudadano de la democracia representativa vota para elegir a las personas que irán a deliberar. En algunas ocasiones (el referéndum) vota también sobre issues, es decir, decide sobre cuestiones."

SARTORI, Giovanni. Homo videns. Televisione e post-pensiero, Roma-Bari: Laterza, 1999, p. 60.

³⁹ MENDEL, Toby. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. Segunda edição revista e atualizada, Brasília, dezembro de 2009, p.3.

⁴⁰ Ibid., p. 11.

⁴¹ "Não é só o Poder Judiciário que se coloca acima do bem e do mal, olhando apenas para seu próprio umbigo, em termos de responsabilidade. É também o Legislativo, que se imuniza a todo controle social, protegendo-se com a mera participação popular periódica das eleições, encabrestado o eleitor num sistema partidário e num processo eleitoral moldados para possibilitar a invulnerabilidade dos interesses hegemônicos. É o Executivo, com um poder de cooptação, corrupção e contenção que só não funciona quando nas mãos de incompetentes absolutos ou loucos manifestos. É um Tribunal de Contas, adrede organizado para não ser tribunal, nada julgando, nem fazendo contas de nada, nada fiscalizando. É um Banco Central dependente, posto a reboque do Executivo e das pressões econômicas do empresariado nacional. É um Ministério Público que se autoerigiu em ombudsman, corporativamente legitimado, como se fosse a instituição um 'útero' paridor de legitimações."

CALMON DE PASSOS, J.J.. Cidadania Tutelada. In Hermenêutica, cidadania e direito / Luiz Alexandre. Cruz Ferreira... (et al.). - Campinas, SP: Millennium Editora, 2005, p. 35.

um que se interessar em influenciar ou conhecer das decisões. Alguns autores afirmam que a democracia não tem um centro de poder definido de poliárquica⁴². Pode ser difícil que se obtenha uma participação equânime de todos, mas é plausível vislumbrar a redução de limitações ou amarras ao livre exercício da cidadania, que significa que atos arbitrários ou que afetam o potencial de participação devem ser afastados⁴³. A informação, nesse contexto, pode ser vista com elemento para propiciar a participação, legitimar a soberania popular e suas escolhas⁴⁴. Trata-se de uma forma de buscar a legitimidade⁴⁵ das ações que se pautam no direito, uma das características do Estado democrático de direito. Nesse sentido, a existência e a disponibilidade de informações adequadas são condições de possibilidade⁴⁶ da efetiva participação popular e do controle social dos atos estatais.

⁴² "Por fim, a democracia poliárquica em que as condições da ordem democrática se fundam em pré-requisitos sociais antes de se consistir em expedientes de caráter constitucional. Baseiam-se no funcionamento de certas regras fundamentais que permitem uma participação-cidadã efetiva. Essas regras fundamentais permitem e garantem, entre outros, a livre expressão do voto, a prevalência das decisões mais votadas, o controle das decisões."

TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. CAPÍTULO V - DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO-CIDADÃ. In *Hermenêutica, cidadania e direito* / Luiz Alexandre. Cruz Ferreira, Campinas, SP: Millennium Editora, 2005, p. 147.

⁴³ LEHFELD, Lucas de Souza. Modalidades de Participação-Cidadã no Horizonte de Concreção do Direito. In *Hermenêutica, cidadania e direito* / Luiz Alexandre. Cruz Ferreira, Campinas, SP: Millennium Editora, 2005, p. 162.

⁴⁴ "Na noção de soberania popular, estabelece-se a possibilidade de distinção entre a titularidade e o exercício do poder. Funda-se o princípio democrático do Estado. Na reserva de poder social, enquanto legitimidade popular de criação do direito pela tradição, potencializa-se o controle das decisões. A plenificação da democracia é assegurada pela ideia de que o povo, ao transferir para outros o poder originário de fazer as leis, conserva o poder de criar o direito através da tradição. A titularidade de poder conferida aos representantes legitima a ação política, mas a possibilidade substancial de pressupor o direito conserva-se com o povo."

TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. CAPÍTULO V - DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO-CIDADÃ. In *Hermenêutica, cidadania e direito* / Luiz Alexandre. Cruz Ferreira, Campinas, SP: Millennium Editora, 2005, p. 142.

⁴⁵ A legitimidade do Direito resulta da autoridade somada ao poder do qual emana. A autoridade se constrói sobre a base do poder, dotado de legitimidade. Dessa forma, os atos do poder público legítimos não são apenas aqueles dotados de legalidade, porque originários de um poder legalmente constituído, mas porque tem a adesão da sociedade, conferindo-lhes autoridade.

Ibid., p. 150.

⁴⁶ "Essa parceria público-privada somente se mostra possível com a ampliação do acesso do cidadão às instâncias de decisão política. Nada mais do que uma legitimação do processo político dentro de um regime democrático, em que pese a transparência e a lisura das atividades governamentais voltadas para a promoção social e a distribuição da justiça. Um compromisso ético que, de um lado, promove um consenso social quanto às prioridades estabelecidas pela autoridade pública na prestação de suas atividades, dentro das restrições orçamentárias; de outro, institui limitações a atos arbitrários e em desacordo com os direitos e garantias resguardados pela Constituição."

LEHFELD, Lucas de Souza. Modalidades de Participação-Cidadã no Horizonte de Concreção do Direito. In *Hermenêutica, cidadania e direito* / Luiz Alexandre. Cruz Ferreira... (et al.). - Campinas, SP: Millennium Editora, 2005, p. 165.

Outro aspecto importante da transparência de informações é ser um fator de dissuasão da corrupção⁴⁷, ou que permita sua identificação de forma mais simples/ágil. Além de saber o que ocorre no âmbito das políticas públicas, de dados privados administrados pelo Estado, é essencial que tais atuações ocorram com grau mínimo de distorções, sendo a corrupção ou figuras com malversação, desvios, exemplo de distorções.

Nesse âmbito das irregularidades, é interessante observar uma vertente do direito à informação que se imiscui com a liberdade de expressão, uma de suas dimensões⁴⁸. Tal liberdade não é absoluta, e para o servidor público pode ser mais reduzida, o que significa que sua liberdade de expressão no que tange a administração seria diferenciada em relação a um cidadão comum - não incluídas apenas as críticas doutrinárias ou como docente⁴⁹ -, pois este estabelece relações verticais de subordinação com a administração pública⁵⁰. Tal estrutura explica em parte o que tem sido chamado de cultura de segredo na administração pública, a qual tem sido alvo de maiores questionamentos com

⁴⁷ "A necessidade de acesso à informação sob o controle de órgãos públicos como ferramenta para ajudar no enfrentamento do sério e difícil problema do combate à corrupção possui amplo reconhecimento. Em 2003, a publicação anual da Transparência Internacional, o relatório sobre a corrupção global, trouxe um especial sobre o acesso a informação, destacando sua importância no combate à corrupção. Na introdução do relatório, Eigen observa que o acesso a informação é "talvez a mais importante arma contra a corrupção."

MENDEL, Toby. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. Segunda edição revista e atualizada, Brasília, dezembro de 2009, p. 25.

⁴⁸ "A liberdade de opinião comporta dois elementos inteiramente diversos e que, portanto, conduzem a dois regimes opostos. Existem, na realidade, dois aspectos do valor desta liberdade: o valor de indiferença e a liberdade de opinião significa, neste caso, que a opinião não deve ser levada em consideração. É a noção de neutralidade que, no plano religioso, se dirá laicidade e, sobre o plano político se dirá liberalismo, pluralismo. Ao contrário, a liberdade de opinião pode significar que o fato de ter-se uma opinião acarreta o respeito desta opinião. A liberdade tem aqui o valor de exigência (Colliard, *Libertes publiques*, 4.a ed., 1972, pág. 317) "

CRETELLA JÚNIOR, J.. *Liberdades Públicas*. São Paulo, Bushatsky, 1974, p. 91.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 99-100.

⁵⁰ "O relator afirmou que, por outro lado, os agentes públicos estariam sujeitos a regime de menor liberdade em relação aos indivíduos comuns, tendo em conta a teoria da sujeição especial. Portanto, a relação entre eles e a Administração, funcionalizada quanto ao interesse público materializado no cargo, exigiria que alguns direitos fundamentais tivessem a extensão reduzida. Desse modo, no rol de direitos fundamentais de exercício limitado alusivos aos servidores públicos estaria a liberdade de expressão, por exemplo, no que diz com o dever de guardar sigilo acerca de informações confidenciais (CF, art. 37, § 7º). No caso em comento, entretanto, o que estaria em debate não seria a liberdade de expressão nas relações entre o servidor e a própria Administração Pública, à qual estaria ligado de forma vertical. Buscar-se-ia definir a extensão do direito à liberdade de expressão no trato com os administrados de modo geral e presente a coisa pública. Dentre os servidores públicos, se destacariam os agentes políticos - integrantes da cúpula do Estado e formadores de políticas públicas -, competindo-lhes formar a vontade política do Estado. Aqueles agentes estatais deveriam, portanto, gozar de proteção especial, o que seria estabelecido pela própria Constituição, por exemplo, no tocante aos integrantes do Poder Legislativo (CF, artigos 25; 29, VIII; e 53, 'caput')."

STF, RE 685493/SP rel. Min. Marco Aurélio, 20.11.2014.

avanços tecnológicos⁵¹, que dentre outras consequências altera o balanço da legitimação das ações públicas, mas é importante para a mudança de tal padrão que exista a noção de responsabilização dos agente público que obstrui ou dificulta o acesso à informação⁵².

Em sentido oposto à liberdade de informação, na esfera estatal há o segredo de Estado, que pode surgir simplesmente por conta do processo burocrático, da aversão a controle por outros. Coaduna-se com o "Estado administrativo" centralizado e centralizador e nega a democracia com governo do visível em que o público assume o sentido de "não privado" e "não secreto"⁵³. A informação estatal, e a gerenciada pelo Estado, pode não ser acessível por conta de sua complexidade ou especificidade, feita de acordo com uma linguagem, tecnicidade ou especificidades dominados por poucos⁵⁴, algo que deve ser visto de forma combinada com as considerações anteriores. Algo complexo ou específico pode ser mais facilmente mascarado se não apresentado na íntegra, com detalhes suficientes, da forma que efetivamente possibilitaria sua análise ou tomada de decisões. Nesse sentido a preservação de segredos como oposto ao controle social dificulta, restringe ou inviabiliza controles mesmo por mecanismos oficiais e permite a criação de um "paternalismo elitista autoritário"⁵⁵ que mantém boa parte da população na ignorância.

Algo importante, todavia, é que a ausência ou deficiência de publicidade não implica em fraude, desvio ou malversação, mas iguala desorganização e má-fé, irregularidades, assim como inviabiliza uma de suas funções precípuas, que é se prestar

⁵¹ Importa notar que o debate a respeito da sociedade da informação tem passado em medida à margem de um outro debate central na sociedade contemporânea. A expansão do uso das novas tecnologias e as consequências que lhe são inerentes coincidem com um contexto marcado pela perda de credibilidade dos sistemas políticos centralizados, tecnocráticos e muitas vezes secretistas. GONÇALVES, Maria Eduarda; Direito da Informação. Novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação. Livraria Almedina, Coimbra, 2003, p. 8.

⁵² MENDEL, Toby. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. Segunda edição revista e atualizada, Brasília, dezembro de 2009, p. 35.

⁵³ CADERMARTORI, Sergio; CADERMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk, Capítulo 6: SEGREDO, TRANSPARÊNCIA E DEMOCRACIA. In CONSTITUIÇÃO, ESTADO E GARANTISMO JURÍDICO: Diálogos Cruzados. Organizadores Antonio Marcos Gavazzoni e Julio Cesar Marcellino Jr, São Paulo, Conselho Editoria, 2012, p. 187.

⁵⁴ "O segredo de Estado é tratado por Schmitt como um conhecimento científico inacessível aos não iniciados, tendo em vista a manutenção do status quo. De outra parte, pela transcrição que ele faz das teorias de Clapmar, nota-se que o que está subjacente a esta doutrina é uma visão conspiratória da História (a História é feita por poucos privilegiados: o Príncipe e seus conselheiros é que fazem a História, não as forças sociais). E mais ainda, a *praxis* de governar é vista aí como ciência, atualizando a risca tradição surgida com Maquiavel." Ibid., p. 185.

⁵⁵ Ibid., p. 193.

à persuasão, ou ao convencimento do acerto ou adequação das políticas públicas, que não podem ser confundidas com meros fatos ou números, assim como distingui-se da propaganda e doutrinação⁵⁶. Tais informações muitas vezes se vinculam à conveniência dos grupos ou dos que estão na estrutura administrativa do Estado, algo que pode ser contrário ao controle popular, no sentido de que este seria mais amplo e tenderia a representar o interesse público primário, da coletividade, promovendo o isolamento ou limitação das demandas do eleitorado⁵⁷.

Como os dados públicos representam em algum grau questões com relativa objetividade, pode ocorrer a percepção de tais informações serem homogêneas, assim como certos temas primários do debate político⁵⁸, o que contribui para manter a percepção de normalidade, mesmo que tal percepção não se reflita em resultados ou melhorias. É comum a falta de vinculação entre aquisição de dados e seu efetivo uso em processos decisórios e rotinas operacionais, mas a explicitação de alguns vínculos entre dados e decisões pode se mostra grande incentivo para sua coleta voluntária⁵⁹. De certa forma, é importante que haja sinergia entre tais processos para que a aquisição e a atualização de informações confiáveis não se apresentem como um empecilho para a execução e a eficiência de uma ação estatal.

Uma alternativa muitas vezes adotada, nesse cenário, é a supressão do debate⁶⁰ e redução nas escolhas e decisões que devem ser feitas, como forma de acelerar o

⁵⁶ LINDBLOM, C. O Processo de Decisão Política, Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1980, p. 28.

⁵⁷ Ibid., p. 57.

⁵⁸ Ibid., p. 105.

⁵⁹ "Formulários que solicitavam dados absolutamente corriqueiros: número de doutores, disciplinas dos cursos, número de alunos admitidos anualmente, número de diplomados - isto é, o fluxo anual -, cópias de meia dúzia de dissertações ou teses, produção científica individual dos professores. Enfim, o normal, que se faz até hoje com qualquer curso de pós-graduação. Esse era o material que os Comitês de Assesores examinavam, resultando na classificação e distribuição de cotas de bolsas. Inicialmente, os Comitês negaram cotas de bolsas para os cursos que não tivessem preenchido os formulários. Ao tomarem conhecimento de que o GTC apoiava essa decisão através das agências de fomento, rapidamente as instituições passaram a enviar regularmente os dados e os formulários, tornando-se uma rotina válida até hoje."

CLOSS, Darcy; CASTRO, Cláudio de Moura, SOUZA, Edson Machado de. 1974-1989: a institucionalização da pós-graduação no Brasil. [Depoimentos de Darcy Closs, Claudio de Moura Costa; Edson Machado de Souza]. In: CAPES 50 anos: depoimentos ao CPDOC/FGV/ Organizadoras: Marieta de Moraes Ferreira & Regina da Luz Moreira. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas; Brasília, DF.: CAPES, 2002. p. 79.

⁶⁰ "A lógica própria da emergência procura, por sua vez, gerar condições de governabilidade perante processos que extrapolam a capacidade decisional do sistema político. Implica uma concentração substancial de faculdades do Poder Executivo e a ampliação das margens naturais de discricionariedade administrativa. Nas etapas de emergência, impera o segredo nas decisões, a extensão da "zona de reserva" da Administração e um esforço para relativizar o mecanismo de limitação mútua entre os poderes do Estado. Trata-se de uma lógica vertical e escassamente participativa. A legislação delegada, os decretos de necessidade e urgência e as medidas provisórias são, assim, instrumentos básicos de

processo, mas com perdas em relação à publicidade, e como se agilidade decisória fosse oposta à publicidade⁶¹. Nesse sentido, é importante que se tenha definição precisa do que é, e para que usuários diretos. Também há que se mencionar que há um efeito funil nas informações públicas, com seleção e priorização de informações⁶². Isso significa que nos níveis decisórios mais elevados, há em geral menos transparência sobre as efetivas razões, e num nível mais micro, mais próximo da implementação, há referência aos processos decisórios anteriores, que não foram questionadas, mesmo porque faltavam elementos para isso. Tais questões mostram elementos da tensão entre liberdade de informação, e expressão, e restrições a essa liberdade, que envolve questões de sigilo, resguardo de direitos ou limitações legais. Posto isso, é importante que se ressalte a quem interessa avaliar um política, e quais são as informações úteis para tanto, assim como aquelas que garantem a qualidade e veracidade das primeiras, especificamente perguntas como "o que se quer com participação", "quem participa e em que termos" e "como confiar nos processos ditos participativos"⁶³.

uma política que busca quebrar a inércia inflacionária através de um estilo baseado em uma generalização das condições indispensáveis dos poderes de emergência teorizados já em seu tempo por Alexander Hamilton: '*decision, activity, secrecy and dispatch*'. "

PUCEIRO, Zuleta. O PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO E A REFORMA DO ESTADO. In DIREITO E GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA: IMPLICAÇÕES E PERSPECTIVAS. Organização JOSÉ EDUARDO FARIA, Editora Malheiros, 2010, p. 119.

⁶¹ Um exemplo de como as justificações para políticas públicas em alto nível podem ser tênues:

"Quando o Tribunal de Contas da União perguntou-lhe onde estavam os estudos de viabilidade dos projetos ferroviários, o Ministério dos Transportes deu a seguinte resposta:

'Houve diversos estudos e avaliações, o que não houve foi a materialização de tais estudos em relatórios ou documentos. Um estudo não é um relatório! O relatório é somente uma forma de materializar um estudo. Em decisões importantes é comum (em qualquer organização) que os escalões superiores tomem como base apresentações sucintas (como as lâminas de Power Point).' Cadê o estudo? 'Por vezes a dinâmica do processo é tal, que registros são olvidados no afã de entregar resultados para a sociedade'. Mais: seria "preocupante" que o TCU criasse "obstáculos" simplesmente porque não apareceram os estudos de viabilidade das ferrovias."

GASPARI, Elio, O fundo de desenvolvimento de Eremildo, in Caderno Poder, Folha de São Paulo, edição de 14/06/2015.

⁶² "Por fim, voltando ao tema da transparência ou percepção da política pública, podemos notar que uma política pública, no nível de suas missões e seus objetivos, é, tipicamente, menos transparente do que no nível de suas estratégias ou de seus programas. Desse modo, a reação de grupos na sociedade tende a se dirigir muito mais sobre as estratégias das políticas ou as características de seus programas do que sobre as etapas mais agregadas dessas políticas. Esse é um aspecto relacionado ao chamado '**efeito funil**', ou seja, o estabelecimento de missões e objetivos refletiria a influência generalizada das condições socioeconômicas e de variáveis como poder, cultura, ideologia e instituições políticas; já no nível do estabelecimento de estratégias e programas - o âmbito das decisões mais específicas e operacionais -, as condicionantes mais diretas decorrem de características do próprio processo decisório (v. g., grau de centralização, maior ou menor extensão das cadeias de decisão)."

MONTEIRO, Jorge Viana;. (2007). Os níveis de análise de políticas públicas. In Saravia, E.; Ferrarezi, E.. Políticas Públicas - Coletânea Volume 1. ENAP. Brasília, 2007, p. 264.

⁶³ ROCHE, Chris, Avaliação do impacto dos trabalhos de ONGs: aprendendo a valorizar as mudanças. São Paulo: Editora Cortez: ABONG; Oxford, Inglaterra: Oxfam, 2000, p. 47.

É importante mencionar que o papel estatal, tais como satisfação de necessidades públicas e complexidade das intervenções⁶⁴, é alterado com tais mudanças e possibilidades, num viés de possibilidade de atender a demandas de forma mais ampla, mas deve-se analisar sua atuação sob prismas não só econômicos, mas também éticos (equidade), inclusive levando-se em consideração a questão da exclusão digital⁶⁵. Neste contexto, o direito ao sigilo de certos dados públicos deve existir, mas deve se deixar claro suas razões e motivações, o adequado balanço entre obrigação de publicidade abrangente e avanços tecnológicos que reduzem custos de publicação⁶⁶, assim como limitações. Ainda, há que se diferenciar garantias, limitações ou direito ao sigilo de óbices injustificados ou dificuldades geradas pela inércia ou práticas dos administração e, nesse sentido, métricas de eficácia e eficiência devem ser aplicadas. A legislação deve pautar-se por não criar limitações desarrazoadas ou irrefletidas, sob pena de aniquilar o direito a informação, especialmente quando os dados são inter-relacionados e gerados em diversas fontes. Os conflitos são inevitáveis⁶⁷ e não podem ser todos previstos a priori, mas sua resolução pode envolver valores tais como se buscar para que e para quem determinada informação pode ser útil, além de sua finalidade precípua, as motivações e os fundamentos declarados, quais imprecisões, o que não se avaliou, quais os pareceres intermediários e as escolhas. O importante é salientar que no setor público a decisão ou resultado final, como também os meios e escolhas intermediárias, são elementos importantes e que se relacionam a controle interno, externo ou social.

III - Fundos setoriais, origem e objetivos gerais

O contexto dos fundos setoriais de ciência e tecnologia (C&T) insere-se num contexto mais amplo que é o de fomento de questões ou setores priorizados em políticas

⁶⁴ Ibid., p. 112.

⁶⁵ Ibid., p. 133.

⁶⁶ MENDEL, Toby. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. Segunda edição revista e atualizada, Brasília, dezembro de 2009, p. 8.

⁶⁷ "Na era da Internet, os conflitos entre direitos reconfiguram-se. Propomo-nos analisá-los como um conflito potencial entre as liberdades de expressão e de comunicação e a regulação dos conteúdos circulados na rede. Nesta fase, acentuam-se ainda a "concorrência" entre a regulação pública e a auto-regulação, a regulação estatal e a regulação internacional ou global. Uma interrogação básica será, desta vez, a de saber até que ponto o quadro regulador da Internet favorece a aproximação a um modelo de comunidade auto-regulada de utilizadores livres e participantes, compatível com o princípio da discussão de Habermas ou com noções como a de 'democracia discursiva' (Dryzek, 1994) ou 'democracia deliberativa' (Elster, 1999), isto é, uma lógica de cidadania e participação democrática, ou reproduz antes a tendência para a instituição da lógica do mercado já presente na era da informática."

GONÇALVES, Maria Eduarda; Direito da Informação. Novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação. Livraria Almedina, Coimbra, 2003, p. 12.

públicas. Na década de 1950, havia consenso de que o desenvolvimento científico passava pelo apoio de setores específicos, ou estratégicos⁶⁸, num modelo que foi depois classificado como linear. No Brasil, tal movimento é seguido com atraso, com destaque na década de 1960, e de início com prevalência de ações para a formação de pessoal (especialmente com a criação da CAPES), já que efetivamente essa era uma carência intransponível. Desde a década de 1940, criou-se sistema nacional de inovação e a progressiva institucionalização, com a criação de Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) em 1948, o Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas em 1949, o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) em 1951 e a Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) em 1952⁶⁹. Entre essas instituições, destacam-se o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq)⁷⁰ e na década de 1960, algumas instituições relevantes para o entendimento dos fundos setoriais, a exemplo da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). A Finep e o CNPq atuam como agências executivas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), criado em pelo Decreto-lei 719/1969 e restabelecido pela Lei 8.172/1991.

É interessante notar que a pluralidade de fontes de financiamento tomou forma já na década de 1960⁷¹, com certa superposição de papéis entre Capes e CNPq, uma vez

⁶⁸ "Em 1950, em consequência dessas recomendações, foi fundando nos Estados Unidos a National Science Foundation (NSF) que tinha como objetivo mapear e incentivar a atividade científica, cadastrando pesquisadores, orientando a pesquisa e alocando recursos em setores considerados prioritários. Esse documento teve repercussão internacional e até o início da década de 60 a maioria dos países industrializados havia criado organizações com as mesmas funções. (CONDE, 2004)"

GOMES, Vanessa Cabral. POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS FUNDOS SETORIAIS À LUZ DO CT-AGRO. Término em 01/02/2012, 144 f., Dissertação(mestrado acadêmico em Administração)- Universidade de Brasília - Unb, Brasília, 2012, p. 31.

⁶⁹ ARCURI, Marcos Dalsecco Braga. A PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO NO ÂMBITO DOS FUNDOS SETORIAIS: O CASO DO FUNDO VERDE AMARELO. Término em 01/08/2012, 200 f. Dissertação(mestrado acadêmico em Sociologia) - Unb, Brasília, 2012, p. 44.

⁷⁰ "Uma quinta onda pode ser identificada durante o regime militar, cabendo destaque à criação de centros de pesquisa nas empresas estatais, entre os quais o CENPE da Petrobras e o CPQD da Telebras, e à fundação da Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (1973). Além disso, foram criadas nesse período instituições e fundos de financiamento para ciência e tecnologia, e instituições coordenadoras da política científica e tecnológica; planos de desenvolvimento científico e tecnológico passaram a ser formulados. No financiamento à tecnologia, foi criado em 1964 o FUNTEC – Fundo de Desenvolvimento Tecnológico, administrado pelo BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, que havia sido criado em 1952. Desse fundo nasceu a FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos (1965), que teria importante papel na coordenação de ações governamentais na área de financiamento a C&T11 e na implantação de cursos de pós-graduação nas universidades."

SUZIGAN, Wilson; ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta e . A interação entre universidades e empresas em perspectiva histórica no Brasil. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2008, p. 16.

⁷¹ "Nascem, então, os grandes programas de cooperação. Inicialmente, além da Capes e do CNPq, o BNDES injetava recursos financeiros nos programas identificados como mais promissores, através do Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, o Funtec, um fundo específico de apoio à ciência e

que ambos atuam em bolsas e auxílios universitários⁷², ou entre CNPq, Finep e BNDES. Existe uma seara em que cada um dessas entidades possui especialização, a exemplo da CNPq, que se volta para formação de pessoal, da Finep, que se volta para atuação em projetos em conjunto com instituições de ensino, e do BNDES, que financia projetos de empresas⁷³. Entre CAPES e CNPq a primeira se volta mais para oferta de bolsas, avaliação institucional e a segunda para ações em grupos de pesquisa⁷⁴, sendo que a CAPES é mais restrita, ou experimental, em suas ações, bem como voltada a bolsistas e avaliações de cursos de pós-graduação. Entre Capes/CNPq e Finep, pode-se dizer que em linhas gerais as primeiras privilegiam situações individuais, mérito acadêmico e segunda programa de pós-graduação, sendo que mais recentemente pode-se destacar a atuação da Finep em programa junto a empresas tais com Inovar auto

tecnologia; esse fundo era operado pelo Pelúcio, ainda no BNDES - a Finep não existia.¹² Surgem aí a Coppe e o programa de apoio ao Instituto de Biofísica, ambos na UFRJ; o programa de apoio ao Centro Técnico e Científico (CTC) da PUC do Rio. Nessa época, o ministro Reis Veloso conseguiu criar e implantar o FNDCT, Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; a Finep foi transformada em empresa pública independente do BNDES, subordinada diretamente à Seplan, e atuando como Secretaria Executiva do FNDCT."

CLOSS, Darcy; CASTRO, Cláudio de Moura, SOUZA, Edson Machado de. 1974-1989: a institucionalização da pós-graduação no Brasil. [Depoimentos de Darcy Closs, Claudio de Moura Costa; Edson Machado de Souza]. In: CAPES 50 anos: depoimentos ao CPDOC/FGV/ Organizadoras: Marieta de Moraes Ferreira & Regina da Luz Moreira. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Brasília, DF.: CAPES, 2002. p. 108.

⁷² CASTRO, Almir de. 1951-1964: a CAPES em tempos de Anísio Teixeira. In: CAPES 50 anos: depoimentos ao CPDOC/ FGV / Organizadoras: Marieta de Moraes Ferreira & Regina da Luz Moreira. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, CPDOC; Brasília, DF.: CAPES, 2003. p. 30.

⁷³ "As ações de fomento da Capes e do CNPq foram baseadas no atendimento à demanda dos pesquisadores, levando-se em conta essencialmente o mérito acadêmico e descartando-se considerações adicionais sobre relevância ou priorização de áreas de pesquisa. Ainda de acordo com Guimarães (2002, p. 43), a Capes e o CNPq ainda 'conservam com bastante nitidez suas concepções de origem, seja na hegemonia do apoio à pesquisa básica, seja no fomento baseado numa demanda estabelecida num 'livre-mercado' de talentos, seja no relacionamento direto com os pesquisadores'. (...)

Porém, mesmo que do ponto de vista institucional a FINEP fosse distinta das agências de fomento à pesquisa e de formação de recursos humanos, como a Capes e o CNPq, sua atuação inicial privilegiou a pesquisa científica e foi essencialmente voltada para o financiamento da implantação de programas de pós-graduação nas universidades brasileiras.

DE NEGRI, Fernanda; CAVALCANTE, Luiz Ricardo. SISTEMAS DE INOVAÇÃO E INFRAESTRUTURA DE PESQUISA: CONSIDERAÇÕES SOBRE O CASO BRASILEIRO. In Radar : tecnologia, produção e comércio exterior / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura. - n. 1 (abr. 2009) - . - Brasília : Ipea, 2009, p. 14.

⁷⁴ "No segmento das tecnologias de informação, de acordo com um censo recente do CNPq, existem hoje 1.745 grupos de pesquisa em atividade nos setores de informática, indústria eletroeletrônica e de telecomunicações. Esses grupos são os principais responsáveis pela formação de recursos humanos qualificados para atuação no setor."

BRASIL, Ministério da Ciência, Tecnologia (MCT) - Ciência, Tecnologia e Inovação - Desafios para a sociedade brasileira (Livro Verde). MCT, Brasília, 2001, p. 87. Disponível em <http://livroaberto.ibict.br/handle/1/434>, acesso em 14/junho/2014.

Já o FNDTC reúne recursos financeiros, oriundos de diversas fontes, sendo de natureza contábil⁷⁵ e não patrimonial, o que significa que eventuais recursos financeiros orçamentários não utilizados no ano base civil, e nem colocados em restos a pagar, são devolvidos para conta única do Tesouro Nacional. A atuação das agências executoras do FNDTC, Finep e CNPq, é coordenada por atuação ministerial (Ministério da Ciência e Tecnologia, MCT) e por comitês, a exemplo do comitê regulador, que é o responsável pela distribuição de recursos e composto por membros das agências, universidade e setor privado⁷⁶. Destaca-se que o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) foi criado em 1985⁷⁷ e em regra estabelece as diretrizes gerais da política de ciência e tecnologia no âmbito federal. O quadro se torna mais complexo quando se consideram que existem agências estaduais, algumas com orçamento e relevância que rivalizam com as federais (exemplo da Fapesp, agência de fomento do Estado de São Paulo).

Um dos problemas do incentivo à C&T no país, após a criação do MCT (que posteriormente ganhou um "I" de inovação na sigla), foi a falta de continuidade em

⁷⁵ "23. O FNDCT é um fundo de natureza contábil, criado pelo Decreto-lei 719/69 e restabelecido pela Lei 8.172/91, cuja finalidade era apoiar financeiramente programas e projetos de desenvolvimento científico e tecnológico do País.

24. Em 2007, seu marco legal foi alterado pela Lei 11.540/2007, que ampliou seu objetivo, atribuindo-lhe a finalidade de financiar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico com vistas a promover o desenvolvimento econômico e social do País.

25. A Lei 11.540/2007 também promoveu importantes mudanças na forma de gestão do fundo. Para administrá-lo, foi criado um conselho diretor (CDFNDCT) vinculado ao MCTI, integrado por representantes de vários ministérios, do setor empresarial, da comunidade científica e tecnológica, dos trabalhadores da área de Ciência, Tecnologia e Inovação (C, T & I) e pelos presidentes da Finep, do CNPq e do BNDES."

BRASIL, Tribunal de Contas da União, ACÓRDÃO Nº 3440/2013 - TCU - Plenário, Min Relator AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI, Acórdão de 04/dezembro/2013. Referente ao TC 015.995/2012-7. SUMÁRIO: AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL DESTINADA A IDENTIFICAR COMO SÃO REALIZADAS A AVALIAÇÃO DE RESULTADO E A AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE IMPACTO E EFETIVIDADE DO FNDCT, PREVISTAS NA LEI 11.540/2007. IDENTIFICAÇÃO DE LACUNAS QUANTO ÀS AVALIAÇÕES DETERMINADAS PELA LEI, ASSIM COMO DAS POSSÍVEIS PRINCIPAIS CAUSAS DE TAL QUADRO. DETERMINAÇÕES, p. 4.

⁷⁶ ARCURI, Marcos Dalsecco Braga. A PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO NO ÂMBITO DOS FUNDOS SETORIAIS: O CASO DO FUNDO VERDE AMARELO. Término em 01/08/2012, 200 f. Dissertação(mestrado acadêmico em Sociologia) - Unb, Brasília, 2012, p. 67.

⁷⁷ "A partir do decreto 91.146, que dá vida ao MCTI, este passou a concentrar a conduzir as ações antes sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento e teve como uma de suas primeiras medidas para o fortalecimento institucional a incorporação da FINEP e do CNPq, juntamente com suas respectivas unidades de pesquisa. Este passou a ser então órgão da administração direta, o qual possui autoridade nos seguintes assuntos: política nacional de pesquisa científica, tecnológica e inovação; planejamento, coordenação, supervisão e controle das atividades da ciência e tecnologia; política de desenvolvimento de informática e automação; política nacional de biossegurança; política espacial; política nuclear e controle da exportação de bens e serviços sensíveis.(MCTI, 2009)"

GOMES, Vanessa Cabral. POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS FUNDOS SETORIAIS À LUZ DO CT-AGRO. Término em 01/02/2012, 144 f., Dissertação(mestrado acadêmico em Administração)- Universidade de Brasília - Unb, Brasília, 2012, p. 37.

investimentos, sua não perenidade, ou falta de apoio até o momento em que um projeto efetivamente possa ser sustentável (*break even*), com destaque às instabilidades econômicas oriundas de planos econômicos. Nesse cenário, a criação de fundos setoriais com fontes estáveis de financiamento, advindo de certos tributos de forma vinculada, representou um avanço na busca da minimização ou solução dessa questão. Um exemplo de fontes estáveis de financiamento advém da Lei nº 9.478/1997, conhecida como nova Lei do Petróleo, e que previa de 25% do que excedesse a um patamar padrão de produção seria destinado ao MCT. O cenário, ao final da década de 1990, envolveu também a privatização de diversas empresas estatais e a flexibilização do monopólio do petróleo, a criação de fundos setoriais em áreas específicas também teve o condão de manter o nível de investimentos das empresas estatais⁷⁸.

Com esses vieses, foram criados 15 fundos setoriais cujos nomes indicam temática de atuação⁷⁹ a partir de 1999, além do fundo de telecomunicações (Funttel, este não ligado ao FNDTC). Desses, 13 são temáticos, um se volta para operações integradas entre vários fundos e outro ligado à criação de infraestrutura de pesquisa. Os nomes de alguns projetos podem ajudar a esclarecer a temática de fundo setorial e a seguir listam os projetos de maior orçamento em cada fundo: **CT-AERONAUTICO**: "Sistemas Inerciais para Aplicação Aeroespacial", "Viatura Blindada Transporte de Pessoal - Média de Rodas (VBTP-MR)"; **CT-AGRONEGOCIO**: "Reestruturação da Rede Nacional de Laboratórios agropecuários do Mapa - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.", "Implementação da Embrapa Agroenergia" e "GenoSoja"; **CT-AMAZÔNIA**: "Consolidação do Centro em Excelência em Biotecnologia no INPA: Ensino e Pesquisas na Amazônia Ocidental", "Núcleo De Biotecnologia "; **CT-BIOTECNOLOGIA**: "INCT de Nanobiotecnologia", "Consolidação da Rede Brasileira de Centros de Recursos Biológicos", "Biossegurança de Produtos Geneticamente Modificados - Análise do Impacto Ambiental e Alimentar"; **CT-**

⁷⁸ "Em meio ao cenário de privatizações e quebras de monopólio da década de 90, ficou evidente a necessidade de se impedir uma eminente queda nos investimentos em ciência e tecnologia nos setores envolvidos, uma vez que a capacidade tecno-científica destes estava vinculada diretamente a institutos ligados às suas empresas estatais."

Ibid., p. 46.

⁷⁹ Em 1999, criou-se o CT-PETRO para apoiar projetos na área de exploração de petróleo;

em 2001 os fundos CT-HIDRO, CT-ENERGIA, CT-MINERAL, que apoiam projetos em geração de energia, de energia e exploração mineral, assim como o CT-VERDE AMARELO, que apóia pesquisas interdisciplinares;

em 2005 foram criados o CT-TRANSP. AQUAVIÁRIO, CT- AERONÁUTICO, CT-AGRONEGÓCIO, CT-AMAZÔNIA, CT-BIOTECNOLOGIA, CT-ENERGIA, CT-ESPACIAL, CT-INFO, CT-INFRA, CT-MINERAL, CT-SAÚDE, CT-TRANSP. AQUAVIÁRIO, CT-TRANSPORTE.

ENERGIA: " Desenvolvimento do Processo de Fabricação de Hexafluoreto de Urânio", "Desenvolvimento de Tecnologias de Linhas de Transmissão de Energia Elétrica a Longas Distâncias "; **CT-HIDRO:** " Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos ", "INCT para Adaptações da Biota Aquática da Amazônia"; **CT-ESPACIAL:** "Miniaturização de hardware de sistemas de navegação e controle para emprego em mini VANT.", "Desenvolvimento de Sistemas de Combustão para Uso de Biocombustíveis em Turbinas a Gás Aeronáuticas"; **CT-INFO:** " Apoio aos Estudos e às atividades da ABC com Vistas a Definição de Políticas Públicas ", "Plataforma tecnológica para diagnóstico no Ponto-de-atendimento para doenças tropicais - BR"; **CT-INFRA-ESTRUTURA:** "Previsão do tempo, do clima e das mudanças climáticas: ciência e tecnologia para benefício da sociedade" e "PAP2012: Programa 2012 de Avanços na Pesquisa na UFRGS"; **CT-MINERAL:** "ABIPTI-MCT-SETEF", "Consolidação e ampliação do Centro de Pesquisas em Geociências, Tecnologia, Política e Economia Mineral na Província Mineral de Carajás"; **CT-PETRÓLEO:** " Programa de Recursos Humanos da ANP para o Setor Petróleo EGÁS-PRH-ANP/MME/MCT" e "Programa de Recursos Humanos para o Setor de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis PRH-ANP/MCT"; **VERDE E AMARELO:** " FIEEI Nascenti.capacidade de produção de PE271297", "Extensão do Laboratório de Integração e Testes do INPE "; **CT-TELECOMUNICAÇÃO:** " Inovações Tecnológicas e Infraestrutura para Apoiar a Distribuição de Serviços de Internet de Banda", "Soluções de Comunicação de Voz, Dados e Imagens através de sistemas sem fio e sobre fibras"; **CT-SAUDE:** "Pólo Neurotecnológico com Foco em Interfaces: Cérebro-Máquina, Aprendizado, Sono e Linguagem", " Prevenção de Eventos Cardiovasculares em Pacientes com Pré-hipertensão e Hipertensão Arterial "; **CT-TRANSPORTE:** "Núcleo de Pesquisa em Logística Global", " Programa Brasileiro de Desenvolvimento Tecnológico Combustíveis Alternativos - PROBIO DIESEL". Verifica-se que diversos dos programas de maior investimento são capacitação ou resultado de política pública direta de ente estatal.

As principais fontes⁸⁰ de recursos dos fundos derivam de royalties de exploração de petróleo, contribuições de empresas sobre recursos minerais e contribuições sobre

⁸⁰ "As principais fontes são: i) parcela dos royalties incidentes sobre a produção de petróleo e gás natural; ii) contribuições das empresas sobre os resultados da exploração de recursos naturais pertencentes à União, como mineração e energia elétrica; iii) 0,5% do faturamento das empresas beneficiadas pela Lei de Informática; e iv) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)

intervenção no domínio econômico⁸¹, o que tem garantido um volume substancial e contínuo de receitas e mitigando o problema histórico da continuidade da oferta⁸². Deve-se destacar, contudo, que recente mudança na distribuição de royalties de petróleo impactou em cerca de 1/4 do orçamento dos fundos⁸³, que num primeiro momento foram complementados, até mesmo para fazer frente a compromissos assumidos.

A criação dos fundos setoriais é sincrônica à alterações normativas no sistema de apoio à inovação, do qual se destacam a Lei 10.973/2004, denominada “Lei da Inovação”, e que foi regulamentada em 11 de outubro de 2005 pelo Decreto 5.563, e apresenta diversos mecanismos de integração entre universidade e empresas, e a lei 11.196/2005, conhecida como “Lei do Bem” e que trouxe diversas desonerações ligadas a atuações em desenvolvimento científico e especialmente tecnológico, que lida com

incidente sobre as remessas ao exterior para pagamento de royalties, assistência técnica e serviços técnicos, com alíquota de 10% (MORAIS, 2008)."

ARCURI, Marcos Dalsecco Braga. A PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO NO ÂMBITO DOS FUNDOS SETORIAIS: O CASO DO FUNDO VERDE AMARELO. Término em 01/08/2012, 200 f. Dissertação(mestrado acadêmico em Sociologia) - Unb, Brasília, 2012, p. 62.

⁸¹ DECRETO-LEI Nº 719, DE 31 DE JULHO DE 1969

Art. 3º-A. Serão destinados ao financiamento de projetos de implantação e recuperação de infraestrutura de pesquisa nas instituições públicas de ensino superior e de pesquisa vinte por cento dos recursos destinados:(Incluído pela Lei nº 10.197, 2001)

I - ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT oriundos de: (Incluído pela Lei nº 10.197, 2001)

a) contribuição de intervenção no domínio econômico;

b) compensação financeira sobre o uso de recursos naturais;

c) percentual sobre receita ou lucro de empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços públicos; e

d) contratos firmados pela União, suas autarquias e fundações;

II - a fundos constituídos ou que vierem a ser constituídos com vistas a apoiar financeiramente o desenvolvimento científico e tecnológico de setores econômicos específicos. (Incluído pela Lei nº 10.197, 2001)

⁸² "Como destacam Bastos (2003) e Pereira (2005), a descontinuidade e a instabilidade dos fluxos alocados em investimentos de C&T dentro do FNDCT - desde sua criação, aliás, que data de 1969 - constituíram um entrave para uma política de C&T concreta e eficaz. Assim, a estratégia do FNDCT na instituição dos FS foi "a vinculação de receitas tipificada em alguma forma de tributo passível de vinculação com gastos em C&T, e não sujeita às restrições legais desse tipo de vinculação" (DE NEGRI et al., 2008)."

SILVA, Thiago Caliri; Uma avaliação exploratória do Fundo Setorial da Saúde. Revista Brasileira de Inovação, Campinas (SP), v. 10, n. 2 jul/dez, 2011, p. 349.

⁸³ "A Ação 0A37 - Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico de Empresas - Nacional pertence a UO 74901 do Ministério da Fazenda, e está sob a supervisão da UG 240901 do FNDCT. Originalmente o orçamento aprovado na LOA 2013 para essa ação foi de R\$ 1.058,0 milhões e através da Lei 12.911 de 18/12/2013 foi autorizado um crédito suplementar de R\$ 1.000,0 milhões como forma de compensar o corte do valor integral previsto na PLOA 2014. Esse corte foi em função da alteração da Lei do Royalties do Petróleo que passou a direcionar os recursos para a saúde e educação, reduzindo significativamente a arrecadação de recursos para o FNDCT."

BRASIL, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI, Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, 2014, p. 141.

montante de recursos da ordem do volume dos fundos setoriais em conjunto. Sobre desonerações, destaca-se que em regra tendem a ser menos burocráticas, mas têm mais efeitos em empresas já consolidadas e pode ser mais difícil aferir se houve incremento de investimento nas áreas pretendidas, ou mera substituição de investimentos. Ainda há o risco de as empresas priorizarem áreas mais rentáveis, mas em dissonância com a política, e apenas investir o mínimo naquilo que o ente estatal considera interesse público, configurando-se espécie de risco moral⁸⁴.

Com isso, os fundos apresentam-se como alternativa a investimentos diretos e que em tese permitiriam organizar melhor a distribuição e priorização de recursos⁸⁵. Além disso, priorizam a inovação em determinados setores, que foram considerados chave para o desenvolvimento econômico por meio de financiamento e interação universidade empresa, o que rompe com modelo linear de desenvolvimento⁸⁶, uma vez que os projetos e programas aportam recursos em empresas e projetos de direitos etapas de um processo, ou de distintos graus de desenvolvimento.

O modelo de inovação proposto tende a abarcar uma visão sistêmica, reduzir desigualdades e priorizar áreas⁸⁷, algo que representa o cumprimento de diretivas gerais de planos nacionais de C&T⁸⁸. Os fundos, por exemplo, financiam projetos, mas

⁸⁴ ALVARENGA, Gustavo Varela. IMPACTOS DOS FUNDOS SETORIAIS NA EMPRESAS: NOVAS PERSPECTIVAS A PARTIR DA FUNDAÇÃO DOSE-RESPOSTA. Término em 01/12/2011, 122 f. Dissertação(mestrado profissional em Economia) - Universidade de Brasília - Unb, Brasília, 2011, p. 30.

⁸⁵ "A noção do mecanismo de financiamento dos FS surge, como mostrado anteriormente, para sanar um problema de falta de regularidade na distribuição de recursos oriundos do governo federal para as atividades de C&T. No entanto, a solução proposta não se limitou a criar mais fontes de recursos e disponibilizá-las aos demandantes e público alvo por um sistema de "balcão", como já funcionavam outras políticas de financiamento destinadas à C&T. O que foi proposto, além da criação de uma fonte de tamanho significativo e constante de recursos, foi o incentivo à produção de atividades inovativas tanto no cenário acadêmico quanto no meio empresarial baseado na aproximação entre esses dois mundos."

ARCURI, Marcos Dalsecco Braga. A PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO NO ÂMBITO DOS FUNDOS SETORIAIS: O CASO DO FUNDO VERDE AMARELO. Término em 01/08/2012, 200 f. Dissertação(mestrado acadêmico em Sociologia) - Unb, Brasília, 2012, p. 103.

⁸⁶ Ibid., p. 61.

⁸⁷ "O enfoque sistêmico representa uma perspectiva mais ampla do que seja competitividade, incorporando ao enfoque estrutural variáveis adicionais. Nessa direção, esse enfoque parte da premissa de que os ganhos de competitividade de uma firma não provém apenas dos esforços que ela realiza, mas da interação de variáveis e políticas de níveis micro, meso, macro e meta."

GOMES, Vanessa Cabral. POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS FUNDOS SETORIAIS À LUZ DO CT-AGRO. Término em 01/02/2012, 144 f., Dissertação(mestrado acadêmico em Administração)- Universidade de Brasília - Unb, Brasília, 2012, p. 22.

⁸⁸ "A 4ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável (CNCTI), realizada em 2010, marca a definição das prioridades e metas do governo para os próximos anos para a área de C,T&I. Suas precedentes foram de significativa importância para o setor por culminarem na criação de importantes instituições e colocar em debate as políticas vigentes para o

também alocação de mão de obra especializada em empresas, ou sua capacitação, existindo diversos editais voltados tão somente para capacitação de mão de obra, assim como projetos que pagam salários de profissionais para que atuem em empresas⁸⁹. Por exemplo, há imposição de percentuais mínimos (30%) em alguns fundos de verbas a serem destinadas para regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste (a exemplo do CT-Agronegócio, que recebe 17,5% do valor da CIDE)⁹⁰, assim como participação obrigatório de empresas. Além disso, devem buscar a integração com empresas e redes cooperativas entre empresas e universidades⁹¹. A execução dos fundos é medida em termos de alguns parâmetros limitadores, pois, por exemplo, a taxa administração de no máximo 5% de cada ação orçamentária e 3% do orçamento total⁹². Nesse sentido, há que se buscar meios eficientes, até mesmo para que requisitos de transparência e boa informação (muitas vezes não diretamente ligadas a atividades fim) não sejam um empecilho.

Apesar de os fundos terem recursos "carimbados" para determinadas áreas, o grande número de fundos, ou seja, subdivisão orçamentária pode ser algo ruim. Também contribui para isso a possibilidade de alocação de recursos não temáticos, ou transversais⁹³, a partir de 2004, o que reforça a ideia de que o nome de cada fundo relaciona-se com a receita, não necessariamente com a destinação. Os fundos, além do Verde Amarelo, puderam passar a destinar até 50% de suas receitas para projetos de outras áreas. Também houve a criação do Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais

setor. A 1ª CNCTI ocorreu em 1985 e, a partir de seus resultados, foi criado o MCT. A segunda conferência ocorre somente em 2001 e tem como principal pauta o debate sobre os fundos setoriais e as alternativas para sua evolução."

ARCURI, Marcos Dalsecco Braga. A PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO NO ÂMBITO DOS FUNDOS SETORIAIS: O CASO DO FUNDO VERDE AMARELO. Término em 01/08/2012, 200 f. Dissertação(mestrado acadêmico em Sociologia) - Unb, Brasília, 2012, p. 53.

⁸⁹ Ibid., p. 77.

⁹⁰ FILHO, José Eustáquio Ribeiro Vieira; Políticas públicas de inovação no setor agropecuário: uma avaliação dos fundos setoriais. Revista Brasileira de Inovação, Campinas (SP), v. 13, n. 1 jan/jun, 2014, p. 119.

⁹¹ GOMES, Vanessa Cabral. POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS FUNDOS SETORIAIS À LUZ DO CT-AGRO. Término em 01/02/2012, 144 f., Dissertação(mestrado acadêmico em Administração)- Universidade de Brasília - Unb, Brasília, 2012, p. 51.

⁹² Lei nº 11.540 de 12 de novembro de 2007

Art. 8º A Finep, como Secretaria-Executiva do FNDCT, receberá, anualmente, para cobertura de despesas de administração até 2% (dois por cento) dos recursos orçamentários atribuídos ao Fundo, observado o limite fixado anualmente por ato do Conselho Diretor.

e Resolução MCTI nº 10 de 19 de fevereiro de 2013

⁹³ NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M.; OLIVEIRA, João Maria de Oliveira, Papel das ações transversais no FNDCT: redirecionamento, redistribuição, indução ou nenhuma das alternativas? Revista Brasileira de Inovação, Campinas (SP), 12 (1), p. 73-104, janeiro/junho 2013, p. 111.

(CCFS), a unificação dos calendários das reuniões dos comitês gestores de cada fundo e a instituição das ações transversais.

A participação das empresas nos projetos dos fundos setoriais é bem diversa e envolve as seguintes classificações: “Proponentes”, “Executoras”, “Coexecutoras” e “Intervenientes”. A primeira categoria, “Proponentes”⁹⁴, envolve instituições e coordenadores, ao passo que executores ou intervenientes abrangem, usualmente, empresas. A categoria “Executoras” se refere às instituições que participam no projeto como parte ativa na materialização, testes ou execução do projeto que é elaborado por uma fundação de ensino ou pesquisa, ou parceiras dessas instituições, ao passo que as coexecutoras também recebem recursos e compartilham responsabilidades. Intervenientes e cofinanciadores contribuem com recursos e têm interesse no resultado dos projetos. A participação envolve a escolha de propostas entregues conforme editais abertos⁹⁵, em que são especificados elementos como áreas, valores máximos, períodos, fatores de pontuação (para seleção). Outrossim, são diversas as formas de subvenção, das quais se destacam equalização de financiamento, empréstimos e investimento a fundo perdido, ações de apoio à organizações sociais, subvenção à remuneração de pesquisadores empregados em atividades de inovação tecnológica em empresas, garantia de liquidez⁹⁶. Ainda destaca-se que parcela dos recursos dos fundos é distribuída em forma de fluxo contínuo, sem a necessidade prévia de resposta à edital⁹⁷, algo que pode ser interessante do lado dos proponentes, mas que é um complicador no

⁹⁴ ARCURI, Marcos Dalsecco Braga. A PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO NO ÂMBITO DOS FUNDOS SETORIAIS: O CASO DO FUNDO VERDE AMARELO. Término em 01/08/2012, 200 f. Dissertação(mestrado acadêmico em Sociologia) - Unb, Brasília, 2012, p. 74.

⁹⁵ “Em particular, a operacionalização de parte dos instrumentos por meio de editais - é o caso, por exemplo, da subvenção -, que define um período limitado para o recebimento das propostas, não parece ser, a princípio, a forma mais indicada para atender a demandas com processos de tomada de decisão e timings muito distintos. De fato, muitos dos entrevistados nas instituições de fomento reconhecem as vantagens, para as empresas, do recebimento e avaliação de propostas em fluxo contínuo.”

CGEE - Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Os novos instrumentos de apoio à inovação: uma avaliação inicial. CGEE: Brasília, 2009, p. 31.

⁹⁶ BRASIL, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI, Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDTC. Relatório de Gestão do Exercício de 2013, 2014, p. 19.

⁹⁷ “Este trabalho avalia o impacto dos Fundos Setoriais nas Empresas a partir do uso de uma abordagem que considera o tratamento contínuo e o problema de seleção. Essa avaliação, que considera as diferenças de investimentos entre as firmas que acessaram e as que não acessaram, condicionado ao tamanho do incentivo, é realizada utilizando um método que parte da abordagem proposta por Imai e Dyk (2004).”

ALVARENGA, Gustavo Varela. IMPACTOS DOS FUNDOS SETORIAIS NA EMPRESAS: NOVAS PERSPECTIVAS A PARTIR DA FUNDAÇÃO DOSE-RESPOSTA. Término em 01/12/2011, 122 f. Dissertação(mestrado profissional em Economia) - Universidade de Brasília - Unb, Brasília, 2011, p. 4.

momento de se avaliar isonomia, resultados e impactos dos fundos. Tal análise é fundamental, uma vez que parcela dos recursos é não reembolsável, e, naturalmente, são recursos mais escassos (a despeito de existirem dúvida sobre se a destinação efetivamente atende aos objetivos definidos nas políticas setoriais e refletem opções estratégicas do governo federal, uma vez que muitos editais apresentam alto grau de generalidade⁹⁸), assim como uma comparação adequada envolveria o uso de outras fontes de financiamento ou suporte a C&T como renúncias fiscais.

Uma das críticas feitas à forma como as agências executoras distribuíam recursos foi a associação ao modelo de um balcão de negócios⁹⁹, o que significa pessoalidade e falta de critérios na distribuição, ou falta de observância de critérios mais substanciais na escolha, o que significa que muitas propostas de projeto seriam aceitas apenas com verificação de restrições formais, como por exemplo orçamento máximo. Há exigências de prestação de contas¹⁰⁰, mas não há padronização ou uniformização mesmo para atender as diversas formas previstas. Há que se considerar o risco moral dos comitês de gestores, que é exacerbado pela falta de publicidade de dados específicos sobre os motivos, escolhas, resultados, impactos e prestação de contas, apesar de os comitês de escolha dos projetos serem compostos de membros do setor privado, governo e acadêmicos. Tal risco se manifesta pela possibilidade de os agentes econômicos não serem responsabilizados, ou de não assumirem consequências, de seus

⁹⁸ CGEE - Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Os novos instrumentos de apoio à inovação: uma avaliação inicial. CGEE: Brasília, 2009, p. 68.

⁹⁹ "A SESu é claramente um balcão de negócios, os interesses são tão claramente fisiológicos, que só pode ser consertada *manu militari*. Já a Capes é autoconsertável, na medida em que certas coisas começam a entrar na consciência e a ser percebidas como corretas ou incorretas; há um processo de crescimento das idéias, de evolução, de maturação. Não é preciso puxar a espada nem virar a mesa, é apenas um processo de ajuste e racionalidade lá dentro. A Capes é muito mais maleável que a SESu ou o CNPq que, este sim, azedou de vez."

CLOSS, Darcy; CASTRO, Cláudio de Moura, SOUZA, Edson Machado de. 1974-1989: a institucionalização da pós-graduação no Brasil. [Depoimentos de Darcy Closs, Claudio de Moura Costa; Edson Machado de Souza]. In: CAPES 50 anos: depoimentos ao CPDOC/FGV/ Organizadoras: Marieta de Moraes Ferreira & Regina da Luz Moreira. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas; Brasília, DF.: CAPES, 2002. p. 102.

¹⁰⁰ "De forma complementar a Lei nº 11.540/07, que define o objetivo, a governança, as receitas e as aplicações dos recursos do Fundo, diversos dispositivos infralegais normatizam as operações do FNSCT, entre os quais destacamos o Decreto nº 6.938/09, que regulamenta a Lei do FNDCT; a Instrução Normativa CDFNDCT/MCT nº 1, de 25 de junho de 2010, que orienta a transferência, utilização e prestação de contas dos recursos do FNDCT na modalidade não-reembolsável; a Portaria MCT nº 452, de 22 de maio de 2013, que estabelece limites operacionais para a Finep; as Resoluções CTPII/SEPIN/CTI nº1, nº2 e nº3, de 01/04/2013, 04/07/2013 e 04/10/2013, respectivamente, que dispõem sobre os parâmetros de aplicação dos recursos de equalização no âmbito do Fundo."

BRASIL, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI, Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDTC, 2014, p. 117.

comportamentos¹⁰¹. Por exemplo, a distribuição se pauta por mecanismos em tese de maior impessoalidade, mas elementos como pontuações auferidas e motivos de glosas nos projetos não são mencionados. Entre as formas de apresentação de projetos destacam-se: 1) chamadas públicas, que selecionam propostas conforme diretrizes específicas, 2) cartas-convite, que permitem a escolha de instituições com reconhecida capacitação, e 3) as encomendas, que tratam situações de urgência ou especificidade que demande determinada instituição ou pessoa.¹⁰² Cada uma delas tem regras gerais a serem reproduzidas na chamadas como, por exemplo, a impossibilidade de empresas participarem sozinhas nos projetos. Essa impossibilidade é uma diretiva, mas também de certa forma uma burla, pois consideram que não se aplicam regras de licitações, o que implica numa simplificação do processo seletivo, como também redução das informações sobre esta seleção.

IV - Apresentação dos capítulos

Na sequência, o primeiro capítulo trata de quais seriam os requisitos das informações de acordo com a Lei de Acesso à informação (LAI) e texto Constitucional, assim como elenca os principais atores que participam das políticas públicas de C&T (gestores, analistas, avaliadores, comunidade de pesquisa e cidadãos). Além disso, mencionam-se elementos sobre sigilo e restrições a informações, relacionado-os a decisões de políticas públicas.

No segundo capítulo, trata-se da questão da verdade nas informações públicas, qual seria o possível e o desejável, e mostrando que mesmo não sendo um atributo expresso da LAI a informação inverídica no mínimo contraria previsões legais expressas. Mostra-se que tal aferição é um teste mais adequado para avaliar o cumprimento substancial de preceitos de direitos à informação, uma vez que coerência, probabilidade de estar correto e ser reutilizada em outras fontes garante uma dimensão

¹⁰¹ "A teoria da agência, quando aplicada à administração privada e pública, examina o uso de incentivos financeiros para a motivação dos trabalhadores e gerentes em uma organização. Exemplos clássicos de aplicação de teoria da agência são os esquemas de remuneração adotados em muitos esportes nos Estados Unidos, nos quais diversos sistemas e desenhos de contratos são criados com o fito de otimizar o trabalho de agentes (técnicos e jogadores), cujas ações envolvem risco moral (*moral hazard*). Muitas vezes, o desempenho de um time não é adequado em razão do pouco empenho de jogadores e técnicos; nesse caso, emerge um problema de fiscalização das ações ditas 'ocultas' dos agentes."

GONÇALVES DA SILVA, Marcos Fernandes. Políticas de Governo e Planejamento Estratégico como Problemas De Escolha Pública-II. RAE - Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 36, n. 4, p. 38-50, Out./Nov./Dez. 1996.

¹⁰² NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M.; OLIVEIRA, João Maria de Oliveira, Papel das ações transversais no FNDCT: redirecionamento, redistribuição, indução ou nenhuma das alternativas? Revista Brasileira de Inovação, Campinas (SP), 12 (1), p. 73-104, janeiro/junho 2013, p. 93.

mais abrangente dos atributos definidos legalmente, e mais adequada à finalidade. Diferencia-se também publicidade de disponibilidade, discorre-se sobre as formas de publicação e faz-se uma análise quantitativa sobre os dados apresentados pelo MCT sobre mais de 35 mil projetos dos fundos setoriais. Para analisar a situação do direito à informação no âmbito dos fundos setoriais, coletamos informação pública e disponível de todos os projetos, em dois momentos distintos. Os dados são verificados quanto a erros transientes das páginas e depois analisados em conjuntos, o que se permite verificar discrepâncias em relação a valores totais despendidos, assim como lacunas na identificação de pessoas, seus atributos, relações com projetos. A comparação pode ser feita diretamente entre as coletas, o que evidencia diferenças que não poderiam ser explicadas caso as informações fossem confiáveis e rastreáveis.

O terceiro capítulo trata da organização da informação e de sua qualidade sob o viés de conjuntos, assim como busca esclarecer que se as informações atendessem aos preceitos do capítulo anterior, mesmo assim poderia não ser cumprida substancialmente um direito ao acesso a informações, por conter dados pouco relevantes ou expressivos. Estabelece-se relação entre informação, decisão e motivação, seu fluxo em políticas públicas, assim como possibilidade técnicas para melhor organizar e atender de forma eficiente usuários diversos de informação. Faz-se comparações entre fontes de dados de diversos trabalhos, e as disponíveis publicamente sobre os fundos setoriais, em uma análise qualitativa das informações disponíveis e o sentido delas em justificar ou explicar a política pública, seus efeitos, impactos, eficiência e mesmo legalidade. A análise de dados nesse capítulo é mais prospectiva e envolve as fontes de dados declaradas e utilizadas em pesquisas, artigos e dissertações cujo tema era a produção científica apoiada pelos fundos setoriais. A indicação dos artigos, teses, dissertações e relatórios evidencia que os dados indicados no capítulo anterior ressalta que os dados são efetivamente utilizadas, e sua acuracidade e adequação à realidade são relevantes. Nestes, são analisadas formas pelas quais elementos de interesse de pesquisas eram inferidos e relacionados com informações sobre os projetos apoiados com dinheiro dos fundos setoriais.

O terceiro capítulo trata da questão do sigilo e do segredo no âmbito de ações estatais, relacionando com atributos de informações e mecanismos, técnicas e políticas para garantir que seja uma exceção, e que possam ser acessados com garantias de integridade e de que refletem o que ensejou os efeitos jurídicos pertinentes. Mostra-se

que existem soluções estado da arte em termos de técnicas e tecnologia, que, no mínimo, melhorariam o balanço entre eventuais sigilos e direito à informação. Na mesma linha mostra que a organização da informação vincula-se à possibilidade de que o sigilo não contamine outros dados, e por conseguinte, leve à ampliação do escopo do que é sigiloso. Trata-se de uma visão de possíveis alternativas e soluções, que propiciem um grau maior de transparência sem maiores ônus para a administração e a função precípua dos fundos, ou de organizações que redistribuem verbas públicas.

1 Lei de acesso à informação, atores, organização e sigilo

Nessa parte, os temas principais serão a Lei de acesso à informação, sua gênese, seus princípios, recursos administrativos e os atributos que prevêem para as informações a serem disponibilizadas (autenticidade, integridade, primariedade, disponibilidade, adequação de linguagem, caráter conglobante e rastreabilidade), assim como os principais atores que atuam nas políticas públicas de C&T (gestores, avaliadores, analistas, comunidade de pesquisa e cidadão em geral). Também se destacam seus papéis e o modo como a organização da informação, o planejamento e o sigilo se interpenetram. Os atributos legais são destacados e analisados de forma detida, assim como sua aplicabilidade na publicidade sob demanda ou passiva.

Um conceito teórico e legal que é essencial para se delimitar esse trabalho é a Lei de Acesso à informação (LAI)¹⁰³, que regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988, ou seja o direito fundamental a receber informações de seu interesse de órgãos do Estado. Para tanto, busca-se elucidar o contexto de sua criação, os destaques legislativos e a apresentação dos requisitos legais da informação a ser prestada pelo Estado, que pode ser comparada com aquela ofertada no caso dos fundos setoriais. Além dos requisitos, é importante que se identifique os principais usuários (perfis) que interagem na formulação, execução e acompanhamento da política pública dos fundos setoriais.

Em relação a gênese da LAI, destaca-se que o processo legislativo, que se inicia com o Projeto de Lei (PL) n.º 219-B, DE 2003, no qual se destacam elementos como a preocupação com divulgação de informações que violem direitos autorais e de propriedade intelectual (art. 9º), assim como permite o acesso a documentos "nominativos ou informações deles constantes" à pessoa a quem os dados digam respeito ou a quem tiver sido autorizado por ela (art. 8º). Ademais, prevê a gratuidade da requisição e cobrança de custos de serviços e materiais de acordo com tabela prefixada (art. 13). A justificação do Projeto de Lei 219/2013 menciona a necessidade de transparência da administração pública, assim como a necessidade de proteger

¹⁰³ BRASIL, Câmara dos Deputado, Projeto de Lei 219/2003, Regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>, acesso em 05/10/2015.

interesses pessoais e destaca a fixação de prazos e procedimentos, para assegurar a efetividade do direito.

A esse PL foi apensado o PL n.º 1.019, de 2007, que se preocupa em criminalizar descumprimentos de determinações e prazos por parte de agentes públicos, fixando um prazo improrrogável de 60 dias. Também foi apensado o Projeto de Lei n.º 4.611/ 2009 (Do Sr. Ciro Pedrosa), que amplia a responsabilização por meio de proposta de alteração do Decreto-lei nº201/1967. O Projeto de Lei n.º 1.924/ 2007 (Do Sr. Chico Alencar) preocupa-se, essencialmente, com a sistematização do acesso a informações sigilosas. Previa, por exemplo, um índice unificado dos documentos federais sigilosos (art. 3º, § 3º). Em sua justificação (p. 33) traz referências ao direito à verdade e buscar inverter a equação sobre justificção do sigilo¹⁰⁴.

Já o Projeto de Lei n.º 5.228, DE 2009, com origem no Poder Executivo, traz as principais proposições que vieram e compor a Lei de Acesso à informação (LAI), como a previsão expressa de ser lei nacional (que vale para os diversos entes federativos). Entre os pontos destacados nos pareceres sobre o mérito do PL destacam-se a) vedação explícita a exigência de motivação, b) previsão de fornecimento de estatísticas e listas de documentos secretos, c) publicidade como regra, e proatividade em várias formas de fornecimento de informação, d) revisões periódicas pela Comissão de Reavaliação de Informações, permitindo a desclassificação de ofício, e) restrição à lista de autoridades competentes para classificar informações, f) uso obrigatório da Internet para certas formas de divulgação. Tal versão sofreu alterações pontuais, como a vedação do sigilo indefinido e gerou a versão promulgada da LAI.

Verifica-se que houve uma ampliação considerável do escopo e das determinações entre o primeiro projeto de lei e o texto que se converteu em lei, o que se coaduna com a mudança da cultura do segredo, a desconfiança e estabelecimento de um novo papel do Estado. Tal mudança coincide com a ascensão do neoliberalismo, que implica em medidas de austeridade fiscal e controle de corrupção, que aumentam a vigilância sobre os agentes públicos¹⁰⁵. O viés de um interesse coletivo que se distingue

¹⁰⁴ PROJETO DE LEI N.º 1.924, DE 2007, Justificação, p. 33.

O Estado tem o ônus de demonstrar que o segredo é indispensável para prevenir graves prejuízos ao interesse coletivo. Não pode transformar supostos riscos em fundamento para a omissão de documentos.

¹⁰⁵ OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo de. Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil. In Revista do serviço público, Rio de Janeiro, São Paulo, DASP, v. 65, n. 1, p. 25-47, jan./mar., 2014. OST, François. O Tempo do direito. Trad. Élcio Fernandes. Bauru: Edusc, 2005, p. 29.

do mero interesse individual, ainda que cumulado, é trazido na exposição de motivos¹⁰⁶ da LAI. O contexto da lei foi o do neoliberalismo segundo o qual o papel do Estado deveria ser minimizado e os gerentes punidos quando desviam recursos públicos. Tal ideia se faz presente na Convenção das Nações Unidas contra corrupção, especialmente no art. 13, que no país é internalizado pelo Decreto 5.687, de 31 de janeiro de 2006¹⁰⁷. Tal norma prevê que a atuação estatal deve ser reduzida aos setores essenciais, os conflitos de interesse entre público e privado marcados pelo corporativismo do funcionalismo público e a tendência à captação de interesses seja minimizada pela ampla divulgação dos atos administrativos, e de certa forma, uma atitude de vigilância em relação aos servidores.

A necessidade de maior transparência e de conhecimento dos atos da administração, com possibilidade de se concretizar administração concertada ou contratual, que divide os poderes decisórios e a administração deixa de apenas impor sua vontade sob os administrados. Dessa forma, a teoria da administração aberta

¹⁰⁶ Como apontado na exposição de motivos da LAI, o acesso à informação pública como regra não tem simplesmente o viés de permitir ao cidadão a satisfação de suas necessidades individuais perante o Estado, mas sim de prover, ao cidadão e à sociedade em geral, meios para verificar a atuação do poder público, mesmo quando voltada a garantir direitos coletivos e difusos, visto que a positivação legal não é, por si só, garantia de retidão no trato da coisa pública.

Ibid., p. 31.

¹⁰⁷ DECRETO Nº 5.687, DE 31 DE JANEIRO DE 2006.

Promulga a **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003.

Artigo 13

Participação da sociedade

1. Cada Estado Parte adotará medidas adequadas, no limite de suas possibilidades e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa. Essa participação deveria esforçar-se com medidas como as seguintes:

- a) Aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões;
- b) Garantir o acesso eficaz do público à informação;
- c) Realizar atividade de informação pública para fomentar a intransigência à corrupção, assim como programas de educação pública, incluídos programas escolares e universitários;
- d) Respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber, publicar e difundir informação relativa à corrupção. Essa liberdade poderá estar sujeita a certas restrições, que deverão estar expressamente qualificadas pela lei e ser necessárias para: i) Garantir o respeito dos direitos ou da reputação de terceiros; ii) Salvar a segurança nacional, a ordem pública, ou a saúde ou a moral públicas.

2. Cada Estado Parte adotará medidas apropriadas para garantir que o público tenha conhecimento dos órgãos pertinentes de luta contra a corrupção mencionados na presente Convenção, e facilitará o acesso a tais órgãos, quando proceder, para a denúncia, inclusive anônima, de quaisquer incidentes que possam ser considerados constitutivos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção.

apregoa a participação da sociedade de forma consciente, informada, e em diversos momentos ou formas, não se limitando ao sufrágio popular periódico, algo que combinado com a atuação judicial poderia levar a um ambiente "administrativo mais aberto, transparente, responsável e eficiente"¹⁰⁸. Nesse sentido, a compreensão das escolhas públicas é atingida pela maior disponibilidade de boas informações sobre o processo decisórios e seus efeitos, especialmente "participação efetiva, igualdade de voto, controle da agenda política, inclusividade e compreensão esclarecida por parte do corpo de cidadão (*demos*)"¹⁰⁹. A representação política relaciona-se diretamente com a publicidade dos atos, uma vez que é essencial para que os representados tenham conhecimento do que lhes impacta, pois não há participação política senão à luz da publicidade¹¹⁰.

A publicidade e a transparência das ações assumem nesse contexto o papel de promoção de uma cultura de transparência e controle social, e da concretização do governo aberto. Destaca-se a parceria para o Governo Aberto (*Open Government Partnership* [OGP]), iniciativa de 2011 com participação do governo brasileiro para difundir globalmente práticas relacionadas à transparência dos governos, acesso à informação pública e à participação social¹¹¹. Deve-se ressaltar a distinção entre publicidade e transparência, em que o primeiro remonta às tomadas de decisão em público, "como acontecia na ágora ateniense e no fórum romano"¹¹², e o segundo é usado num contexto de administrações públicas recentes e abarca questões de gestão, governança, elementos mais amplos e que repercutem em diversas fases no processo de elaboração, discussão, execução e monitoramento de políticas públicas.

A criação de procedimentos de controle e previsibilidade da administração pode ter o condão de levar ao engessamento da atividade estatal, mas ao mesmo tempo é forma de garantir direitos e prerrogativas¹¹³. No mesmo sentido, a transparência é

¹⁰⁸ RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. In Revista de direito administrativo, Brasília, Escola Nacional de Administração Pública ENAP, v. 266, p. 89-123, maio./ago., 2014, p. 93.

¹⁰⁹ Ibid., p. 95.

¹¹⁰ Ibid., p. 97.

¹¹¹ CUNHA FILHO, Márcio Camargo; XAVIER, Vítor César Silva. Lei de Acesso à informação: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 47.

¹¹² RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. In Revista de direito administrativo, Brasília, Escola Nacional de Administração Pública ENAP, v. 266, p. 89-123, maio./ago., 2014, p. 93.

¹¹³ A instituição, por meio de lei, de procedimentos a serem observados pelos órgãos e entidades da Administração Pública é frequentemente vista com uma forma de engessar a atuação estatal e, assim,

essencial para o controle social e para o governo aberto, mas poder levar à distorção do que é mensurado, fazendo que o gestor, em certos casos, fique preocupado com a obtenção de bons indicadores e métricas, em detrimento do resultado efetivo retornado à sociedade, especialmente se não houve participação adequada (e revisão) no processo de escolha dos indicadores¹¹⁴. De certa forma trata-se de um desvio do objetivo precípua da publicidade, e seu atendimento apenas como resultado formal¹¹⁵. Por formal entende-se aquela publicidade que não propicia o adequado grau de controle e conhecimento das ações, cumpre estritamente a regra apresentada na norma, mas não sua finalidade.

A previsibilidade de procedimentos e recursos também foi acompanhada pela previsão expressa de aplicação da norma à administração pública direta e indireta, assim como para aqueles que recebam "recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres", nos termos do art. 2º da lei.

1.1 Atributos da informação a ser disponibilizada

A publicidade como definida legalmente na LAI contém diversos atributos que são relevantes para sua análise¹¹⁶ tais como Art. 7º IV (informação primária, íntegra,

tornar mais difícil a garantia de direitos. Morosidade e falta de efetividade são, para muitos, fatores fortemente associados a procedimentos rígidos e de difícil conclusão.

Apesar desta interpretação usual, os procedimentos administrativos são, antes de mais nada, instrumentos de garantia dos administrados antes prerrogativas públicas (Mello, 2009, p. 479). É que a instituição de procedimentos concretiza princípios constitucionais de legalidade e impessoalidade e, ao mesmo tempo, constitui um dos principais instrumentos de efetivação da segurança jurídica do ordenamento jurídico.

CUNHA FILHO, Márcio Camargo; XAVIER, Vítor César Silva. Lei de Acesso à informação: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 153.

¹¹⁴ OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo de. Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil. In Revista do serviço público, Rio de Janeiro, São Paulo, DASP, v. 65, n. 1, p. 25-47, jan./mar., 2014. OST, François. O Tempo do direito. Trad. Élcio Fernandes. Bauru: Edusc, 2005, p. 41.

¹¹⁵ Transparência e publicidade formam um instrumento que favorece a eficiência e eficácia, forçando o governo a ser mais cuidadoso para com o escrutínio público. Todavia, os requisitos de eficiência e eficácia não são automaticamente servidos por mais transparência ou maior publicidade ou abertura. Existe o perigo de os administradores serem influenciados pela exigência constante (e às vezes irracional) de maior transparência, agindo de acordo com as formalidades legais, de maneira a se proteger de críticas, em vez de, substancialmente, servir o público.

RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. In Revista de direito administrativo, Brasília, Escola Nacional de Administração Pública ENAP, v. 266, p. 89-123, maio./ago., 2014, p. 114-115.

¹¹⁶ Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;

III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;

autêntica e atualizada) ou o art. 7º, § 3º¹¹⁷, assim como outros atributos definidos doutrinariamente ou em respostas a pedidos de informação. No trabalho analisam-se os critérios, e algumas de suas consequências e formas como tem sido tratados na jurisprudência administrativa

As informações primária e íntegra se relacionam com a proximidade com a fontes e ausência de alterações, pois são as informações produzidas no momento, no local ou por pessoa que diretamente interagiu com o objeto sobre a qual informação se refere, e sem alterações posteriores. Em relação à alterações, destaca-se que aquelas perfeitamente identificáveis e reversíveis por meios usuais (por exemplo, sem intervenção humana) são ainda formas de informações primárias. A autenticidade é a vinculação entre o conteúdo e o autor, e em documentos públicos tais atributos devem ser vistos em consonância com a competência do agente e as atribuições do órgão/organização a que se vincula. A atualidade da informação refere-se ao aspecto cronológico, sendo que o que é considerado atual pode variar de acordo com a aplicação ou o interesse, e relaciona-se com a própria utilidade e aplicação da informação.

A dimensão conglobante da informação relaciona-se com a rastreabilidade e a necessidade de que sejam apresentados os dados que embasaram os processos decisórios (fundamentos) assim como as decisões, destacando-se que a publicidade não envolve somente o ato pronto e acabado, mas a preocupação de que seus atos e motivos sejam revestidos de "presunção de probidade"¹¹⁸. Tal previsão é importante para assegurar o esclarecimento, o nível adequado de transparência sobre as decisões políticas e técnicas, que não são neutras ou estanques. Além de abrangente, a

IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;

V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;

VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;

VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;

VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;

IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

¹¹⁷ Art. 7º §3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.

¹¹⁸ RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. In Revista de direito administrativo, Brasília, Escola Nacional de Administração Pública ENAP, v. 266, p. 89-123, maio./ago., 2014, p. 102.

informação deve ser clara e adequada para o público em geral, o que se denomina princípio informativo¹¹⁹. Ademais, a informação tem caráter instrumental¹²⁰, o que significa que não é um fim em si mesmo.

O direito à informação é tido como plural ou bifronte¹²¹, o que significa que ao mesmo tempo envolve o direito de exibir e disponibilizar as informações públicas e o dever de restringir e ser discreto sobre os elementos sensíveis. As restrições legais envolvem de forma genérica informações pessoais, segurança do Estado e da sociedade, que podem ser considerados direitos sociopolíticos supraindividuais¹²². São exceções previstas no texto constitucional e mencionadas na LAI, mas deve-se também lembrar que leis especiais trazem outras hipóteses tais como sigilo das propostas até abertura na Lei de Licitações, o sigilo das investigações de acidentes aéreos¹²³.

Os casos de sigilo, todavia, não podem impedir (ou não deveriam) que a administração forneça dados parciais¹²⁴, privilegiando o acesso, ao menos, das porções que não contêm sigilo ou restrições. Tal determinação pode, contudo, levar a casos de sigilo no caso concreto. Basta imaginar que a disponibilidade de informação envolve

¹¹⁹ Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

¹²⁰ "A publicidade ou o direito de acesso às informações administrativas não é um fim em si mesmo, mas um meio, um instrumento que existe para viabilizar ou garantir a realização de outros valores sociais aptos a estimular o desenvolvimento (material e espiritual) individual e coletivo da comunidade é condição *sine qua non* para o exercício de outros direitos fundamentais: direito à informação (CF, art. 5º, inc. XIV), direito de participação política, direito de expressão e opinião."

RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. In Revista de direito administrativo, Brasília, Escola Nacional de Administração Pública ENAP, v. 266, p. 89-123, maio./ago., 2014, p. 106.

¹²¹ RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. In Revista de direito administrativo, Brasília, Escola Nacional de Administração Pública ENAP, v. 266, p. 89-123, maio./ago., 2014, p. 104.

¹²² Ibid., p. 110.

¹²³ LEI Nº 12.970, de 8 de maio de 2014. Altera o Capítulo VI do Título III e o art. 302 e revoga os arts. 89, 91 e 92 da Lei no 7.565, de 19 de dezembro de 1986 - Código Brasileiro de Aeronáutica, para dispor sobre as investigações do Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos - SIPAER e o acesso aos destroços de aeronave; e dá outras providências.

Seção III Do Sigilo Profissional e da Proteção à Informação

Art. 88-I. São fontes Sipaer:

(...)

§ 1º Em proveito da investigação Sipaer, a autoridade de investigação Sipaer terá precedência no acesso e na custódia das fontes citadas no caput.

§ 2º A fonte de informações de que trata o inciso III do caput e as análises e conclusões da investigação Sipaer não serão utilizadas para fins probatórios nos processos judiciais e procedimentos administrativos e somente serão fornecidas mediante requisição judicial, observado o art. 88-K desta Lei.

¹²⁴ RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. In Revista de direito administrativo, Brasília, Escola Nacional de Administração Pública ENAP, v. 266, p. 89-123, maio./ago., 2014, p. 116

custos, dificuldades e, se não for possível, a especificação precisa de uma situação, a não satisfação de uma requisição de acesso pode ser justificada em outros elementos. É interessante mencionar o regulamento da LAI no âmbito federal, o Decreto 7.724/2012, que elenca algumas restrições que podem ficar fora do escopo da lei¹²⁵. Como exemplo, o art. 7º, §3º da LAI e o art. 20 de seu regulamento¹²⁶, que tratam dos fundamentos de decisões e dos documentos preparatórios, estes definidos no regulamento como "documento formal utilizado como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, a exemplo de pareceres e notas técnicas". Pode-se imaginar que um documento como denúncia ou prova de irregularidades ou infração possam ser fundamento de uma decisão, e de certa forma a existência de um processo/recurso, pode vedar a publicidade. É fácil abusar da regra, deve-se reconhecer que há casos de patente ilegalidade, por exemplo quando a discussão se resume ao montante de uma penalidade (pois a ilegalidade/irregularidade foi constatada), e mesmo assim, seguindo-se tal regra, faz-se sigilo do documento que era autônomo e se tornou preparatório. Outra forma de abuso pode ocorrer pela interposição de recurso meramente protelatório, pelo interessado na não divulgação, mesmo que o efeito seja sem efeito suspensivo, uma vez que impede o processo de terminar, assim como a divulgação, e a questão fica "intrapartes".

Assim, no escopo da publicidade passiva ou provocada pelo usuário, criam-se restrições de acesso aos documentos preparatórios assim como identificam-se situações em que os pedidos não serão atendidos, quais sejam, os pedidos genéricos, desproporcionais ou desarrazoados, assim como demandas que exijam trabalhos adicionais de análise. Uma questão é que quase qualquer informação pode requerer

¹²⁵ Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

Art. 3º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

(...)

XII - documento preparatório - documento formal utilizado como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, a exemplo de pareceres e notas técnicas.

(...)

Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:

I - genéricos;

II - desproporcionais ou desarrazoados; ou

III - que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.

¹²⁶ Art. 7º (...)

§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo. DECRETO Nº 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012

Art. 20. O acesso a documento preparatório ou informação nele contida, utilizados como fundamento de tomada de decisão ou de ato administrativo, será assegurado a partir da edição do ato ou decisão.

alguma análise e a distinção entre negar e realizar tal trabalho pode ser tênue. É, inclusive, difícil mensurar quanto deixa a administração de atender a tais pedidos, pois os pedidos de informação em si são classificados como restritos, por terem ou poderem ter informações pessoais, ou por que a administração alega ser difícil classificar todos pedidos¹²⁷, mesmo que o pedido se restrinja somente aos dados pessoais. A administração alega, ainda que tais dados seriam disponibilizados em futuro próximo, algo que não ocorreu. Dessa forma, pedidos efetivamente respondidos, assim como aqueles em que a administração diz que não pode atender por envolver processamento, documentos tidos como preparatórios, são colocados nas estatísticas oficiais como atendimento aos pedidos. Ou seja, a metainformação sobre os pedidos, algo que

¹²⁷ Pedido de informação, protocolo 00075000336201411, de 12/03/2014, situação Respondido, Classificação do Tipo de Resposta: Pedido exige tratamento adicional de dados.

Gostaria de ter acesso aos pedidos de acesso à informação realizados pelo site que operacionaliza a Lei 12.527/2012 (www.acessoainformacao.gov.br) do ano de 2013 que não puderam ser atendidos, e quais as razões.

Além disso, gostaria de conhecer os pedidos que foram considerados respondidos, mas que incorrem nos incisos do art. 13 do Decreto 7.724/2012.

Por fim, dentre os pedidos de acesso à informação feitos de maneira digital, gostaria de conhecer aqueles que foram alvo de recurso pelo requerente ou terceiros, assim como os recursos e respostas.

O pedido se restringe aos pedidos feitos em forma digital para facilitar o atendimento, já que todos já estão sistematizados.

Ressalto que tenho disponibilidade em receber o resultado em mídia física digital que eu forneça, se o volume for significativo.

Trata-se de algo importante para uma dissertação de mestrado em direito em curso.

Prezado Sr. Ricardo,

Agradecendo sua pergunta, esclarecemos que muitos dos pedidos registrados no sistema e-SIC contêm informações de caráter pessoal, tanto no campo da solicitação, quanto no campo da resposta, o que nos impede, no presente momento, de conceder o livre acesso às demandas dos outros solicitantes. Além disso, ainda há a possibilidade de os pedidos se enquadrarem em outras situações de sigilo previstas em legislação esparsa, a exemplo do sigilo profissional, fiscal e bancário, situações essas também protegidas pela Lei 12.527/2011, em seu Art. 22.

Destacamos que, em função da relevância da matéria, o Decreto nº 7.724/12, em seu art. 65, inciso IV, previu a responsabilização do agente público na hipótese de divulgação, acesso ou permissão de acesso indevido à informação pessoal. Nesse sentido, para que as informações pessoais possam ser divulgadas ou acessadas por terceiros, deverá haver o consentimento expresso da pessoa a que se referirem, conforme previsto no art.55, inciso II, do citado Decreto.

Ressaltamos, ainda, que o Decreto 7.724/2012 exime os Órgãos e as Entidades de responderem pedidos de acesso à informação que **exijam trabalhos adicionais de consolidação de dados e informações (artigo 13, inciso III)**. No caso em tela, fornecer acesso aos pedidos: (1) que não puderam ser atendidos, seguidos das razões; (2) considerados respondidos, mas que incorreram nos incisos do art. 13 do Decreto 7.724/2012; e (3) que foram alvo de recurso pelo requerente ou terceiros, com recursos e respostas, **implicaria analisar mais de 165 mil pedidos cadastrados na base do e-SIC para eliminar dados pessoais e poder prestar a informação.**

Por oportuno, informamos que esta Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) está trabalhando em projeto de disponibilização aberta da base de pedidos e respostas do e-SIC.

Provavelmente, até o final deste ano essa Base esteja disponível.

Atenciosamente,

Área responsável pela resposta: Diretoria de Transparência e Controle Social.

depende da forma como a administração organiza seus dados, é algo que pode facilitar ou mesmo impedir a publicidade, e assim reforça-se a afirmação de que a organização da informação vincula-se à disponibilidade efetiva da informação, e pode envolver as decisões em políticas públicas.

O pedido formulado sobre os demais pedidos e sua resposta exemplificam bem como pedidos podem ser formalmente atendidos sem que a finalidade precípua seja atingida. Em virtude de a informação ser organizada a não atender muitas visões da informação, a parte pessoal ou restrita da informação contamina as demais. Com isso, qualquer demanda, mesmo dos pedidos digitais (uma vez que o e-SIC também aceita demandas em formulários em papel) exigiria retrabalho. Soluções como separar/identificar informações ou o usuário declarar que o pedido não possui restrições são soluções elegantes para tal situação, mas exigem que modele a arquitetura da informação e as diversas etapas desde a coleta até tratamentos subsequentes¹²⁸. Deve-se lembrar que o formulário do acesso à informação, já indica que dados pessoais devem ser evitados¹²⁹, mas falta expressamente o peticionário indicar que não os precisou usar.

Em relação ao pedido desarrazoado, o seu atendimento não atende ao interesse público, pois configura-se verdadeiro abuso do direito de peticionar e inclui pedidos recorrentes sobre os mesmos fatos, pedidos parcelados ou sobre múltiplos temas sem que haja interesse real em pedir¹³⁰. Há uma ponderação de valores e princípios, pode-se verificar que o uso da informação não atende ao interesse público ou viola a legalidade. Já o pedido específico¹³¹ é que se relaciona com as rotinas de trabalho do

¹²⁸ LIMA-MARQUES, M.; OLIVEIRA, F. L. Arquitetura da informação: base para a gestão do conhecimento. In TARAPANOFF, K. (Org.). Inteligência, informação e conhecimento em corporações. Brasília: IBICT, 2006. p. 247.

¹²⁹ "1) O e-SIC não é o canal adequado para apresentação de reclamações, solicitação de serviços, consultas sobre interpretação de normativos ou denúncias.

2) Informações pessoais, inclusive identificação, não devem ser inseridas no detalhamento da solicitação a não ser que sejam essenciais para a caracterização do seu pedido.

3) Especifique detalhadamente sua demanda, seja claro e objetivo. É importante que o órgão compreenda corretamente qual é o seu pedido para lhe enviar uma resposta adequada.

Para conhecer mais sobre a Lei de Acesso à Informação acesso <http://www.acessoainformacao.gov.br>"

Página Registrar Pedido de Informação, disponível em <http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/Pedido/RegistroPedido.aspx>, acesso em 30/11/2015.

¹³⁰ CUNHA FILHO, Márcio Camargo; XAVIER, Vítor César Silva. Lei de Acesso à informação: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 344-345.

¹³¹ "Já se decidiu que pedido específico é aquele que cumpre, obrigatoriamente, o seguinte requisito: O assunto do registro deve ser indicado de modo individualizado e com suficiente particularidade quanto ao tempo, lugar e evento, de forma a permitir que o servidor do órgão ou entidade que tenha familiaridade com o assunto possa identificá-lo de maneira célere e precisa. (Controladoria-Geral da

órgão/organização a quem se dirige o pedido. Por outro lado, o pedido desproporcional configura-se quando seu atendimento prejudica as atividades finalísticas ou precípua da administração, pois geraria um esforço danoso para a administração pública e atrasos em outras demandas essenciais, cercearia direitos fundamentais de outros cidadãos ou inviabilizar o serviço de acesso à informação¹³². Seria desproporcional aquele pedido que faz que a administração tenha que despender recursos escassos na resposta ao pedido, e, quando a administração diz que tal situação se configura, na prática coloca o ônus da prova em contrário sobre o interessado na informação, valendo-se, por exemplo, da presunção de veracidade dos atos da administração. Pode-se realizar recursos, mas vários elementos factuais podem depender de dados guardados ou mantidos pela própria administração. Deve-se ponderar, ainda, que o grau de retrabalho e análise das informações depende da forma como os processos são organizados, e para que formas usuais a informação se destina.

Tais comentários ressaltam as relações que podem existir no âmbito da LAI, e apesar de a lei prever uma definição objetiva e ampla de informação¹³³, existem diversas condicionantes. Por exemplo, o documento, que seria uma unidade de informação, ou forma de suporte, leva a alguma restrição, não pelo conceito, mas pela própria forma que a administração organiza sua informação. No decreto regulamentador da LAI, o artigo 31 referenciado afirma que toda informação classificada como sigilosa deve ter o "I - código de indexação de documento;". Obviamente, informação e documentos são conceitos diversos, e tais regras legais, podem gerar formas de restrição. Por exemplo, na definição de pedido específico mencionou-se que é aquele que referencia formas usuais da administração, algo que pode ser associado a processos internos e que não necessariamente se publica. De qualquer forma, a informação assume um sentido objetivo, em oposição ao subjetivo de ser aprendido, de percepção, e o documento uma unidade de conteúdo, algo que pode ser associado a autores ou responsáveis.

União, recurso de acesso à informação dem. 16853.007617/2015-5). Parecer elaborado pelo Analista de Finanças e Controle Anjuli Tostes Faria Osterme, julgado em 17/07/2013."

CUNHA FILHO, Márcio Camargo; XAVIER, Vítor César Silva. Lei de Acesso à informação: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 341.

¹³² Ibid., p. 347

¹³³ Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se: I - informação: s, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato);

1.2 Restrições e sigilo ao acesso à informação

O sigilo é a exceção e com a vigência da LAI os documentos que possuem restrição de acesso em função de sigilo são classificados em três níveis de acesso (reservada, secreta e ultrassecreta)¹³⁴. O prazo de sigilo das informações ultrassecretas são de até 25 anos¹³⁵, mas pode ser prorrogado em caso de necessidade, por tempo determinado. Em princípio, somente o sigilo dos documentos ultrassecretos podem ter o prazo prorrogado uma única vez, o que leva a um prazo total de 50 anos¹³⁶. Dessa forma, não há mais possibilidade de sigilo com prazo indeterminado, ressalvadas as leis especiais que estabelecem certas condições para a cessação do sigilo, distinto de um lapso temporal pré-definido¹³⁷.

As hipóteses de sigilo se relacionam com a segurança do Estado e da sociedade, assim como a preservação da intimidade e da vida privada¹³⁸, considerando que no caso

¹³⁴ Art. 24 (...)

§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no caput, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;

II - secreta: 15 (quinze) anos; e

III - reservada: 5 (cinco) anos.

¹³⁵ RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. In Revista de direito administrativo, Brasília, Escola Nacional de Administração Pública ENAP, v. 266, p. 89-123, maio./ago., 2014, p. 116.

¹³⁶ "No art. 23, a lei descreve as hipóteses fáticas de informações imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, para fins de classificação (art. 24) do sigilo em três classes: ultrassecreto, secreto e reservado - prazos de, no máximo, 25, 15, e 5 anos, respectivamente. Ainda determina a divulgação anual da quantidade de documentos classificados nesta qualidade pelas autoridades públicas. Somente os documentos ultrassecretos podem ter o sigilo prorrogado e apenas por mais uma vez, o que nos leva à possibilidade de documentos sigilosos com prazos de até 5, 15, 25 e 50 anos. A própria Presidência da República informou que existem apenas dois documentos em seu poder que detêm a tarja de ultrassecretos. Resta aferir se eles já não têm mais de 50 anos, hipótese em que, findo tal prazo, devem ser imediatamente postos à disposição da população, já que todos os prazos de sigilo são contados da data de produção dos documentos (art. 24, § 1º)."

SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. O ACESSO À INFORMAÇÃO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA, p. 179.

¹³⁷ CUNHA FILHO, Márcio Camargo; XAVIER, Vítor César Silva. Lei de Acesso à informação: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 226.

¹³⁸ Por exemplo, temperamento ao uso de denúncia anônima.

"EMENTA Constitucional e Processual Penal. Habeas Corpus. Possibilidade de denúncia anônima, desde que acompanhada de demais elementos colhidos a partir dela. Inexistência de constrangimento ilegal. 1. O precedente referido pelo impetrante na inicial (HC nº 84.827/TO, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJ de 23/11/07), de fato, assentou o entendimento de que é vedada a persecução penal iniciada com base, exclusivamente, em denúncia anônima. Firmou-se a orientação de que a autoridade policial, ao receber uma denúncia anônima, deve antes realizar diligências preliminares para averiguar se os fatos narrados nessa "denúncia" são materialmente verdadeiros, para, só então, iniciar as investigações. 2. No caso concreto, ainda sem instaurar inquérito policial, policiais civis diligenciaram no sentido de apurar a eventual existência de irregularidades cartorárias que pudessem conferir indícios de verossimilhança aos fatos. Portanto, o procedimento tomado pelos policiais está em perfeita consonância com o entendimento firmado no precedente supracitado, no que tange à realização de diligências preliminares

de conflito devem ser feitas ponderações de princípios e são estabelecidas algumas balizas jurisprudenciais tais como verossimilhança do divulgado, não uso de adjetivações difamantes (objetividade possível). Para o escopo deste trabalho, é importante a menção ao §1º do Art. 7º da LAI, que prevê que não se aplica o acesso à informação aos "projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos", no que tange aos documentos produzidos, se essencial à segurança da sociedade ou Estado. Isso não amplia o sigilo, pois estabelece as condicionantes. O sigilo é a exceção (Art. 3º, I, da LAI) e o procedimento de classificação é feito por um número restrito de autoridades e, em tese, existiria uma lista com todos os documentos sobre os quais se aplicam o sigilo. O procedimento é disciplinado por decretos no âmbito federal (Decretos nº 7.724/12 e 7.845/12), sendo que o primeiro estabelece critérios para a elaboração do Termo de Classificação de Informações (TCI), enquanto o segundo regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento da informação classificada em qualquer grau de sigilo¹³⁹). O procedimento de classificação é discricionário, porém não

para apurar a veracidade das informações obtidas anonimamente e, então, instaurar o procedimento investigatório propriamente dito. 3. Ordem denegada.

(HC 98345, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 16/06/2010, DJe-173 DIVULG 16-09-2010 PUBLIC 17-09-2010 EMENT VOL-02415-02 PP-00308)"

Outro julgado indica a ponderação entre o direito de informar e o direito à privacidade e intimidade:

"AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CIVIL. MATÉRIA JORNALÍSTICA. ABUSO DO DIREITO DE INFORMAR CONFIGURADO. INDENIZAÇÃO DEVIDA. RECURSO PROVIDO. 1. Nas hipóteses em que os fatos vêm descritos no acórdão e na sentença, mostra-se viável que se faça a valoração da situação posta para verificar-se a existência ou não de ofensa à honra, não sendo de aplicar-se o entendimento anunciado na Súmula 7/STJ. Precedentes. 2. O aparente confronto entre o direito à informação e à crítica jornalística e os direitos à imagem, à honra e à vida privada somente pode ser harmonizado levando-se em consideração as premissas fáticas do caso. 3. A liberdade de expressão, compreendendo a informação, a opinião e a crítica jornalística, por não ser absoluta, encontra algumas limitações ao seu exercício, compatíveis com o regime democrático, quais sejam: **(I) o compromisso ético com a informação verossímil;** (II) a preservação dos chamados direitos da personalidade, entre os quais incluem-se os direitos à honra, à imagem, à privacidade e à intimidade; e (III) a vedação de veiculação de crítica jornalística com intuito de difamar, injuriar ou caluniar a pessoa (animus injuriandi vel diffamandi) - (REsp 801.109/DF). 4. **A utilização de qualificativo, per se, objetivamente ofensivo à honra descaracteriza o "animus narrandi" e o "animus criticandi", pois extrapola os limites da crítica para ingressar no ataque à honra.** 5. O fato de as matérias desabonadoras terem sido reiteradas em diversos meios de comunicação não atenua a gravidade da conduta, ao contrário, a aumenta, pois sua maior repercussão amplia o dano injusto causado. 6. A fixação do valor da reparação decorrente do abuso do direito de informar e criticar deve ter como parâmetros o grau de culpa do ofensor, a gravidade de sua conduta, o nível socioeconômico das partes, o veículo em que a matéria foi difundida, a necessidade de restaurar o bem-estar da vítima, bem como desestimular a repetição de comportamento semelhante. 7. Agravo regimental provido, para conhecer do agravo e dar provimento ao recurso especial. AgRg no AREsp 606415 RJ 2014/0278520-6, Relator: Ministro MARCO BUZZI, Julgamento: 07/04/2015, 4a Turma, DJe 01/07/2015"

¹³⁹ CUNHA FILHO, Márcio Camargo; XAVIER, Vítor César Silva. Lei de Acesso à informação: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 215.

arbitrário¹⁴⁰ pois deve ser expressamente motivado e em linha com a diretrizes da LAI e sua regulamentação¹⁴¹, sob pena de ser ilegítimo e inválido. A regulamentação especialmente das situações de sigilo alimenta críticas de que a preocupação estatal se volta majoritariamente para cultura do segredo e suas ramificações¹⁴².

Uma questão relevante é a separação e identificação do conteúdo que não é sigiloso ou restrito, ou em caso de informações não públicas, a valoração efetiva do interesse. Tal conflito é usual no que em relação aos dados pessoais, por existirem muitos com direitos potencialmente violado, o que pode gerar algo oposto ao direito à informação é o resguardo de informações de natureza pessoal¹⁴³, não pela natureza principiológica em si, mas simplesmente porque se criam regras que combinadas com a falta de classificação de informações atingem um escopo maior que a informação pessoal. Tomando-se como exemplo o processo judicial, a publicidade é a regra e se excepciona, por expressa previsão constitucional, em casos de família e segredo e segurança nacional, em que se aplicam imperativos de segredo de justiça (CF/88 art. 93 IX). Na prática, todavia, verificam-se obstáculos maiores ao livre acesso, exceto nestes casos. Por exemplo, a previsão da Lei 11.419/2009, no seu art.11 §6º, impõe dificuldade jurídica¹⁴⁴ ao acesso de todos documentos do processo (não só decisões)¹⁴⁵, e em alguns

¹⁴⁰ CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. Direito de Informação e Liberdade de Expressão. Rio de Janeiro, Renovar, 1999, p. 132.

¹⁴¹ DECRETO Nº 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012

Art. 27. Para a classificação da informação em grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados:

I - a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e

II - o prazo máximo de classificação em grau de sigilo ou o evento que defina seu termo final.

¹⁴² "Nos últimos dez anos, avançou-se mais na regulamentação do segredo governamental e dos procedimentos de segurança de informações (principalmente através dos Decretos 2.134/97 e 2.910/98) do que na regulamentação do direito à informação e do acesso aos registros governamentais. Não se trata de contrapor o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), criado recentemente pela Lei 9.883/99, ao Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (Sisp), instituído pelo Decreto 1.048/94, até porque se trata de duas entidades com finalidades distintas."

CUNHA FILHO, Márcio Camargo; XAVIER, Vítor César Silva. Lei de Acesso à informação: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 11.

¹⁴³ GONÇALVES, Maria Eduarda; Direito da Informação. Novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação. Livraria Almedina, Coimbra, 2003, p.11.

¹⁴⁴ Art. 11§ 6º Os documentos digitalizados juntados em processo eletrônico somente estarão disponíveis para acesso por meio da rede externa para suas respectivas partes processuais e para o Ministério Público, respeitado o disposto em lei para as situações de sigilo e de segredo de justiça.

¹⁴⁵ Resolução Conselho Nacional de Justiça nº 121, de 5 de outubro de 2010.

Dispõe sobre a divulgação de dados processuais eletrônicos na rede mundial de computadores, expedição de certidões judiciais e dá outras providências.

Art. 2.º Os dados básicos do processo de livre acesso são:

I – número, classe e assuntos do processo;

II – nome das partes e de seus advogados;

casos os Tribunais franqueiam o acesso a quaisquer procuradores nos processos sem sigilo¹⁴⁶, algo que se parece mais adequado o texto constitucional, mas não é a regra. Dessa forma, uma das questões é que regras podem estabelecer restrições que se mostram excessivas, especialmente se os interesses não dizem respeito somente aos interessados diretos.

Outro ponto é a mistura de dados, informações e documentos, que pode levar, numa solução simplista (mas usual na administração) , a restringir o acesso a todos dados. Nesse caso, em regra, a administração pode-se valer de outras regras tais como a necessidade de retrabalho sobre as informações eventualmente requisitadas, o que demonstra que a organização das informações, pensada em suas origens, pode ampliar o direito ao acesso (ou ao menos evitar que seja restringido de maneira desarrazoada). De certa forma trata-se de uma distorção do que alguns autores chamam de refúgio das formas¹⁴⁷, mas que provavelmente não gera uma situação legítima. Más escolhas na gerência e processos de dados podem se imiscuir com processos decisórios e internalizar regras de sigilo em mecanismo de decisão¹⁴⁸, o que é uma solução para alguns atores, especialmente no nível operacional, mas que se mostra deficiente para outros.

III – movimentação processual;

IV – inteiro teor das decisões, sentenças, votos e acórdãos.

¹⁴⁶ ATHENIENSE, Alexandre, Processo Eletrônico: Avanços e entraves do sistema informatizado. Consulex: revista jurídica, v. 15, n. 338, p. 32-35, fev. 2011, p.34.

¹⁴⁷ "O refúgio das formas é a última trincheira do pensamento da modernidade. Como alguns fenômenos não podem ser explicados em seu conteúdo substancial, que pressupõe a ideia de certeza científica, a ciência moderna cultura um exasperado apego à forma, aos métodos e, por isso mesmo, cria seus próprios dogmas a partir da observância de rituais formais legitimadores, numa tentativa angustiante e desesperada de não perecer. O Direito absorveu o refúgio das formas e, exatamente por isto, está longe de promover transformações sociais capazes de redundar na igualdade de oportunidades para todos.

Na verdade, não obstante a clássica formulação de que 'todos são iguais perante a lei', o que se observa é a ampliação das gritantes desigualdades. Disto resulta que a igualdade proclamada é puramente formal."

FERREIRA, Luiz Alexandre Cruz; Hermenêutica, cidadania e direito. Millennium Editora, Campinas, SP, 2005, p. 84-85.

¹⁴⁸ "Em alguns ministérios tem o carimbo "reservado", "top secret"... Existe este tipo de documento realmente, mas o que ocorre dentro da minha instituição, em particular, eu observei o seguinte: não há um real, efetivo controle deste tipo de documento. Existem estes documentos, mas devido ao fluxo ser tão elevado e nos números pecuniários propriamente ditos, os números em dinheiro, monetários serem tão elevados, não sabemos dizer se aquilo é ou não é reservado mais, se aquilo é ou não é secreto porque nossos bancos de dados são muito abertos, apesar de ter senhas, tudo o mais... Uma informação de 300 milhões de reais seria secreta? Esta é a questão que eu levantei. E a pessoa falou: não, não é. Se houver um erro nestes 300 milhões, também não é uma informação secreta? Não, porque não há um conceito estabelecido de informação secreta e não-secreta no meu setor especificamente."

JARDIM, Jose Maria. Transparência e opacidade do Estado no Brasil : usos e desusos da informação governamental. Editora da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1999, p. 192.

As restrições ao acesso ou a mistura (*mash-up*) de informações podem envolver informações em função das prerrogativas dos órgãos ou entidades, o que significa que a possibilidade ou viabilidade técnica não implica na possibilidade do uso. Uma das limitações são as prerrogativas e finalidades, assim como as garantias funcionais à utilização dos dados (lealdade e licitude na recolha de dados, transparência e legitimidade dos fins que determinam o registro, qualidade dos dados [exatos, atualizados e conservados somente durante o tempo necessário], limitação dos fins somente aqueles que justificaram a coleta)¹⁴⁹, assim como vinculação à sua finalidade precípua¹⁵⁰. Além disso, não é a mera presença de informações pessoais que permite o acesso daquele que é referenciado aos dados, especialmente quando não só as informações dele estão presentes¹⁵¹. Por outro lado, o STF, recentemente julgou possível a requisição de dados de pessoas físicas ou jurídicas em poder da administração tributária¹⁵². Do lado da administração, dados públicos podem ser combinados sem restrições, especialmente se identificada fontes e lícitos em sua origem. Já os demais podem estar sujeitos a sigilo, questões comerciais, ou tarifações, ou seja, limitações jurídicas ou econômicas, associadas a interesses legítimos em certas situações, mas que podem se mostrar abusivos ou contraproducentes em outras.

¹⁴⁹ GONÇALVES, Maria Eduarda; Direito da Informação. Novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação. Livraria Almedina, Coimbra, 2003, p. 91.

¹⁵⁰ "PENAL E PROCESSUAL PENAL. INQUÉRITO. QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO. COMPARTILHAMENTO DAS INFORMAÇÕES COM A RECEITA FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO IMPROVIDO. 1 – Não é cabível, em sede de inquérito, encaminhar à Receita Federal informações bancárias obtidas por meio de requisição judicial quando o delito investigado for de natureza diversa daquele apurado pelo fisco. II – Ademais, a autoridade fiscal, em sede de procedimento administrativo, pode utilizar-se da faculdade insculpida no art. 6º da LC 105/2001, do que resulta desnecessário o compartilhamento in casu. III – Agravo regimental desprovido."

STF, INQ 2593 Agr — Plenário — Rel.: Min. Ricardo Lewandowski — DJE 15.02.2011

¹⁵¹ "DIREITO ADMINISTRATIVO, CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. INADEQUAÇÃO DE HABEAS DATA PARA ACESSO A DADOS DO REGISTRO DE PROCEDIMENTO FISCAL. O habeas data não é via adequada para obter acesso a dados contidos em Registro de Procedimento Fiscal (RPF). Isso porque o RPF, por definição, é documento de uso privativo da Receita Federal; não tem caráter público, nem pode ser transmitido a terceiros. Além disso, não contém somente informações relativas à pessoa do impetrante, mas, principalmente, informações sobre as atividades desenvolvidas pelos auditores fiscais no desempenho de suas funções. Nessa linha, o acesso a esse documento pode, em tese, obstar o regular desempenho do poder de polícia da Receita Federal."

STJ, REsp. 1.411.585-PE, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 5/8/2014

¹⁵² "Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, apreciando o tema 582 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário, assentando a tese de que o habeas data é a garantia constitucional adequada para a obtenção, pelo próprio contribuinte, dos dados concernentes ao pagamento de tributos constantes de sistemas informatizados de apoio à arrecadação dos órgãos da administração fazendária dos entes estatais. Impedido o Ministro Teori Zavascki. Falaram, pela União, o Dr. Augusto Cesar de Carvalho Leal, OAB/PE 26041, Procurador da Fazenda Nacional, e, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o Dr. Luiz Gustavo Bichara, OAB/RJ 112.310, Procurador Especial Tributário. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 17.06.2015."

STF, RE 673707, Rel. Min. Luiz Fuz, julgado em 17/06/2015

Como existe esse conflito entre princípios, deve-se perquirir o que é público, deve-se ponderar no caso concreto, justificar, assim como estabelecer algumas regras que representam solução antecipada e mais simples para algumas situações. Algumas regras são vistas como escolhas simples (as regras têm a função eliminar ou reduzir problemas de coordenação, conhecimento, custos e controle de poder)¹⁵³, no sentido que em dado contexto foram debatidas. Por exemplo, na regulamentação da LAI ficou expresso que no conflito entre intimidade dos servidores públicos e interesse público na divulgação dos rendimentos recebidos, houve a opção pelo segundo¹⁵⁴. É certo que mesmo com tal previsão a forma com que diversos órgão publicam os rendimentos não é uniforme, ou intuitiva, ou fácil para comparar as situações ao longo do tempo ou diversas causas de pagamentos.

Além disso, há que se tomar cuidado com a generalização de que se dados estão em cadastro público ou são de conhecimento geral, tornam-se públicos. O que fragiliza essa posição é a facilidade em coletar dados cada vez mais, seja pela internet ou por análise de dados diversos¹⁵⁵. Dois exemplos ilustrativos são a coletas de fotografias em áreas públicas e sua posterior divulgação com dados georreferenciados e profundidade, como acontece no serviço *Google Street View*. Outro exemplo é a coleta de dados de DNA que permite avaliações cada vez mais rápidas, completas e baratas. De certa forma, pode-se chegar a soluções simplórias, mas de qualquer forma é importante que aquilo que é disponibilizado pelos entes estatais deve ser coerente, pois é algo maior que meras informações disponíveis num site. Outro aspecto importante é que a mera identificação de pessoas não pode ser para dizer que se deva aplicar sigilo, pois identificadores são da natureza de várias informações, e contribuem para aumentar-lhes a precisão. Nessa linha, são privados os bancos privados e aqueles sem autorização para

¹⁵³ ÁVILA, Humberto. "Neoconstitucionalismo": entre a "ciência do direito" e o "direito da ciência". In Revista Eletrônica de Direito do Estado, n. 17, Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, 2009, p. 4.

¹⁵⁴ DA TRANSPARÊNCIA ATIVA

Art. 7º É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei no 12.527, de 2011.

§ 3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1º, informações sobre:

VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

DECRETO nº 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012

¹⁵⁵ GONÇALVES, Maria Eduarda; Direito da Informação. Novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação. Livraria Almedina, Coimbra, 2003, p. 84.

serem postos à disposição de todos, mesmo que contenham dados públicos, sendo que dados públicos são aqueles de conhecimento geral da sociedade como "os que constam de cadastros à disposição do público e dos dados registrados e, cartório e repartições públicas, não cobertos por sigilo"¹⁵⁶.

Existem dados que a legislação considera sensíveis¹⁵⁷, por esse motivo tende a propiciar garantias funcionais pelo responsável pelo tratamento, ou formas legais de se presumir responsáveis. Uma categoria de dados especialmente sensível são dos dados pessoais. Eles podem envolver elementos tais como: (1) dados produzido pela pessoa, (2) dados sobre a pessoa, (3) dados que podem levar a identificar alguém, que devem ser protegidos não pela mera identificação da pessoa, mas como proteção a sua esfera privada¹⁵⁸. Deve-se destacar que a extensão do conceito vida privada não é unívoco, nem único no tempo e espaço, pois dependente de fatores sociais e culturais, sendo que atualmente admite-se que não inclui "apenas um direito à tranquilidade, à solidão, mas também o direito de comunicar com os outros e de assegurar o carácter confidencial da comunicação"¹⁵⁹. Na proteção a dados pessoais, mais do que algo etéreo, é importante que se definam balizas e formas de monitoramento.

¹⁵⁶ VEIGA, Luis Adolfo Olsen da; ROVER, Aires J., Dados e Informações na Internet: é legítimo o uso de robôs para a formação de base de dados de clientes? In ROVER, Aires José (Organizador), Direito e Informática, Barueri, São Paulo, Manole, 2004, p. 33.

¹⁵⁷"O enunciado das categorias de dados sensíveis (art. 8º da directiva), cujo registro deverá, dada a natureza desses dados, ser interdito, corresponde grosso modo ao que consta da Convenção do Conselho da Europa. Apenas se acrescenta referência explícita aos dados sobre filiação sindical. Abre-se, porém, um vasto leque de exceções, que incluem os dados internos às organizações políticas, religiosas, laborais, ou equivalentes, que sejam tratados para os seus próprios fins; os dados médicos; os dados necessários à conclusão ou execução de um contrato de trabalho (art. 8º, n.º 2); e ainda dados cujo processamento se justifique por razões de interesse público, excepção que exige adopção de lei de autorização ou decisão da autoridade de controlo (art. 8º, n.º 4)."

GONÇALVES, Maria Eduarda; Direito da Informação. Novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação. Livraria Almedina, Coimbra, 2003, p. 100.

¹⁵⁸ "Há uma intercessão entre a informação oficial e a informação de dados: são as informações de dados de terceiros constantes nos bancos públicos de dados, como, por exemplo, os dados que tenham relevância para investigação criminal. No curso da investigação criminal é muitíssimo útil descobrir antecedentes criminais do suspeito, endereços de possíveis residências, números de documentos como identidade, habilitação, CPF, título de eleitor, número de telefones, etc. Muitos desses dados estão dispostos em banco de dados oficiais. Surge a questão de saber se esse tipo de informação pode ou não ser usada sem o consentimento do titular. Antes de responder é necessário esclarecer que esse intercessão, embora muito importante, não chega a preocupar o direito de informação com a ótica aqui adotada. É que a preocupação recai na informação massiva, ou seja, aquela que é acessível a um número indeterminado de pessoas e que possa influenciar o comportamento de outrem. No caso acima proposto, a utilização dos dados é feita pelo próprio mantenedor dos dados, o poder público, embora por meio de órgão e autoridade diferentes."

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. Direito de Informação e Liberdade de Expressão. Rio de Janeiro, Renovar, 1999, p. 141-142.

¹⁵⁹ Ibid., p. 83.

Há a expectativa que as motivações para sigilo sejam fundamentadas, e se revistam de elementos substanciais, e cada vez menos de restrições de ordem logística e fundadas na falta de disponibilidade ou custo de reprodução da informação¹⁶⁰, o que se alinha com os princípios e diretivas que justificaram a edição da lei. Sobre o regime de exceções há que se mencionar que há as informações que a administração deve disponibilizar, e as que podem ser demandas. Destas, pode-se exigir justificativa ou pertinência para o pedido, ou pode-se admitir, a exemplo da Lei de Acesso à informação, pedido imotivado. O acesso em si pode depender da identificação de quem requisita, ou pode ser feito de forma livre.

Como observado, existem questões decisórias e padrões sobre o acesso à informação em decorrência atribuições administrativas, decisórias e relativas à implementação da LAI. No âmbito federal, a Controladoria-Geral da União (CGU), órgão com status ministerial, é a entidade responsável pelo monitoramento a definição de diretrizes da lei, conforme se depreende do Decreto 7.724/2012, que regula a LAI em âmbito federal¹⁶¹. Além do monitoramento, mantém o site www.acessoainformacao.gov.br, que centraliza os pedidos de informação, assim como os pedidos de revisão ou recurso. A LAI prevê a possibilidade de revisão dos atos (art. 63, §2º, Lei nº 9.784)¹⁶², o que pode ensejar a que a autoridade que venha a eventualmente reconhecer um documento como público, mas tendo definido alguma restrição anteriormente. No âmbito da LAI existem cinco níveis de recursos administrativos (e quatro de recursos) quando se pleiteia uma informação de forma

¹⁶⁰ MENDEL, Toby. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. Segunda edição revista e atualizada, Brasília, dezembro de 2009, p. 8.

¹⁶¹ Art. 68. Compete à Controladoria-Geral da União, observadas as competências dos demais órgãos e entidades e as previsões específicas neste Decreto:

I - definir o formulário padrão, disponibilizado em meio físico e eletrônico, que estará à disposição no sítio na Internet e no SIC dos órgãos e entidades, de acordo com o § 1º do art. 11;

II - promover campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação;

III - promover o treinamento dos agentes públicos e, no que couber, a capacitação das entidades privadas sem fins lucrativos, no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;

IV - monitorar a implementação da Lei no 12.527, de 2011, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 45;

V - preparar relatório anual com informações referentes à implementação da Lei no 12.527, de 2011, a ser encaminhado ao Congresso Nacional;

VI - monitorar a aplicação deste Decreto, especialmente o cumprimento dos prazos e procedimentos; e
VII - definir, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, diretrizes e procedimentos complementares necessários à implementação da Lei no 12.527, de 2011.

¹⁶² CUNHA FILHO, Márcio Camargo; XAVIER, Vítor César Silva. Lei de Acesso à informação: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 199.

ativa: (i) art. 10 da LAI, (ii) art. 15, *caput* e parágrafo único c/c art. 21, *caput*, Decreto 7.724/12, (iii) art. 16, §1º da LAI, c/c art. 21, parágrafo único do Decreto 7.724/12, (iv) art. 16, *caput* da LAI, c/c art. 23, *caput* do Decreto 7.724/12 e (v) art. 16, § 3º da LAI, c/c art. 24 do Decreto 7.724/12. As seguintes autoridades são responsáveis, em cada nível: a autoridade que produziu a informação ou mantém sua custódia, a autoridade hierarquicamente superior à anterior, a autoridade máxima do órgão ou entidade, a Controladoria Geral da União, a Comissão mista de reclassificação de informações¹⁶³. Tal quadro normativo se coaduna com a previsibilidade das ações assim com o tratamento do sigilo como exceção no escopo da lei.

O quadro normativo sofreu alterações sensíveis, mas ainda é usual a percepção de que existem dificuldades na efetiva realização do direito à informação no país em razão, principalmente, da desorganização das informações, desorganização sem sentido amplo, que impõe limites políticos e administrativos adicionais à incompletude da legislação¹⁶⁴. As questões da organização da informação, da estruturação de processos e procedimentos não somente com base em normativos atualizados, mas também com uso do estado da arte de tecnologia, e do uso de possibilidades e facilidades inerentes a sistemas de informação abertos essenciais para tratar volumes de informações, e usos diferenciados, processos que podem ser mostrar intermináveis. Por exemplo, a criptografia com uso de soluções de chaves assimétricas pode ser solução interessante para garantir a integridade dos documentos quando estes se tornarem acessíveis a um público maior, justamente porque é uma forma precípua de atender a requisitos como integridade e autenticidade de documentos. Deve-se reconhecer que apesar de a publicidade ser contrária ao segredo, ela pode conter mentiras ou ser enganosa, bem como conter lacunas, mas ainda assim distingue-se da ausência de informação, pois permite o debate sobre o que foi disponibilizada, e a criação de demandas por novas informações¹⁶⁵.

Deve-se observar que os atributos da informação a ser disponibilizada/publicada são concomitantes e sucessivos no sentido de que a falta de qualquer um deles desvirtua a finalidade da publicação. Na sequência são analisados alguns atores das políticas públicas de C&T. Destacando-se que, em princípio, as demandas de acesso à

¹⁶³ Ibid., p. 207.

¹⁶⁴ CEPIK, Marco. Direito à Informação: situação legal e desafios. 2013, p. 11.

¹⁶⁵ ALMINO, João. O segredo e a informação: ética e política no espaço público. Editora Brasiliense, 1986, p. 35.

informação não seriam atendidas por serem informações que já estariam disponíveis por meio de publicidade ativa (site do MCT), e assim eventual pedido mais detalhado sobre gastos seria desnecessário ou em termos legais desarrazoado. Um objetivo da dissertação é justamente mostrar o descumprimento de preceitos da LAI. Nesse sentido, analisam-se os atores, assim como algumas respostas obtidas.

Um dos aspectos do direito de informação relativa a informações oficiais é sua relação com o direito à verdade, ou, ao menos, que o que seja informado efetivamente corresponda ao que a administração sabia no momento¹⁶⁶. Não basta, porém, que a informação seja verdadeira para que sua divulgação seja lícita. Deve-se ponderar com princípios tais como direito a intimidade, interesse nacional, segredo comercial como também elementos ligados à forma de obtenção das informações, se de forma lícita. De modo amplo, pode-se dizer que a divulgação de fatos requer que sejam: 1) verdadeiro, 2) obtido por meio lícito e 3) haja interesse público¹⁶⁷. Sendo o "interesse público" um conceito aberto, pode abarcar desde as hipóteses de sigilo assim como a atualidade e pertinência da informação, o que justifica o direito ao esquecimento e a não divulgação de informações desatualizadas ou não mais relevantes.

Deve-se deixar claro, porém, que o "direito à verdade" não é algo expresso na LAI, mas deve se lembrar que a norma deve ser interpretada com base na Constituição, que prevê vários direitos de informação, obrigação de publicidade para administração pública. Como se apresenta no outro capítulo, quando não se há algo verdadeiro, não há como atender aos requisitos da LAI em si.

Mesmo que o conteúdo seja verdadeiro, e obtido por meio lícito, ainda assim, pode dar-se o caso de a divulgação ser restringida, se o fato é muito ofensivo na visão

¹⁶⁶ "O 'direito a verdade' também começou a ser reconhecido por tribunais internacionais. No caso Barrios Altos versus Peru, 9 5 por exemplo, a Corte Interamericana de Direitos Humanos tomou medidas para conhecer este direito. Observou a forte constatação da Comissão nesse sentido, declarando: "A Comissão alegou que o direito a verdade baseia-se nos artigos 8 e 25 da Convenção [garantia do direito a julgamento justo e do direito a proteção judicial para os direitos humanos], na medida em que ambos são "determinantes" no estabelecimento judicial dos fatos e circunstâncias em torno da violação de um direito fundamental. Também indicou que este direito é derivado do Artigo 13(1) da Convenção [garantia da liberdade de expressão], porque este artigo reconhece o direito à busca e ao recebimento de informações."

MENDEL, Toby. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. Segunda edição revista e atualizada, Brasília, dezembro de 2009, p. 21-22.

¹⁶⁷ BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da História. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no Direito brasileiro. In Interesse Público - IP, Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 5, n. 19, maio-junho de 2003, p. 28.

do homem médio e não for do legítimo interesse público (conceito de *newsworth*¹⁶⁸ no direito anglo-saxão, no que se distingue do "*defamation*" e da "*false light*", pois nessas a informação divulgada não é verdadeira). Ademais, há que se considerar o direito ao esquecimento, que atende o direito à privacidade e garante que uma condenação não seja perpétua¹⁶⁹, impondo limites temporais à divulgação de informações não atualizadas¹⁷⁰, mesmo para personalidades públicas e especialmente no âmbito jornalístico. Tais balizas, todavia, não se mostram aplicáveis às pessoas jurídicas de direito público, em regra, ou aos dados públicos. Pode-se mencionar recente julgamento do STF em que se considerou que não há sigilo de dados de financiamento do BNDES por envolver recursos públicos¹⁷¹, algo que guarda grande similaridade com a atuação dos

¹⁶⁸ CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. Direito de Informação e Liberdade de Expressão. Rio de Janeiro, Renovar, 1999, p. 272.

¹⁶⁹ "Uma vez que, personagem pública ou não, fomos lançados diante da cena e colocados sob os projetores da atualidade – muitas vezes, é preciso dizer, uma atualidade penal –, temos o direito, depois de determinado tempo, de sermos deixados em paz e a recair no esquecimento e no anonimato, do qual jamais queríamos ter saído." OST, François. O Tempo do direito. Trad. Élcio Fernandes. Bauru: Edusc, 2005, p. 160.

"No direito nacional citam-se dois julgados REsp. 1.334.097 e REsp 1.334.097-RJ, como *leading cases*.

Com efeito, o direito ao esquecimento que ora se reconhece para todos, ofensor e ofendidos, não alcança o caso dos autos, em que se reviveu, décadas depois do crime, acontecimento que entrou para o domínio público, de modo que se tornaria impraticável atividade da imprensa para o desiderato de relatar o caso de Aínda Curi, sem Aínda Curi."

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, REsp 1.335.153-RJ, Relator :Des. Luiz Felipe Salomão, 2013.

"5.1. Cabe desde logo separar o joio do trigo e assentar uma advertência. A ideia de um direito ao esquecimento ganha ainda mais

visibilidade - mas também se torna mais complexa - quando aplicada à internet, ambiente que, por excelência, não esquece o que nele é divulgado e pereniza tanto informações honoráveis quanto aviltantes à pessoa do noticiado, sendo desnecessário lembrar o alcance potencializado de divulgação próprio desse cyberspaço. Até agora, tem-se mostrado inerente à internet - mas não exclusivamente a ela -, a existência de um "resíduo informacional" que supera a contemporaneidade da notícia e, por vezes, pode ser, no mínimo, desconfortante àquele que é noticiado."

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, REsp. 1.334.097, Relator :Des. Luiz Felipe Salomão, 2013.

¹⁷⁰ CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. Direito de Informação e Liberdade de Expressão. Rio de Janeiro, Renovar, 1999, p. 176.

¹⁷¹ "A Primeira Turma, por maioria, denegou mandado de segurança impetrado em face de ato do TCU, que determinara ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e ao BNDES Participações S.A. – BNDESPAR o envio de documentos específicos alusivos a operações realizadas entre as referidas entidades financeiras e determinado grupo empresarial. Os bancos impetrantes sustentavam a impossibilidade de fornecimento das informações solicitadas pelo TCU, sob o fundamento de que isso comprometeria o sigilo bancário e empresarial daqueles que com eles contrataram e que desempenhariam atividades econômicas em regime concorrencial. (...) A proteção estatal ao sigilo bancário e empresarial deveria ser, nesse contexto, compreendida como corolário da preservação à intimidade assegurada pelo art. 5º, X, da CF. O que se discutiria, no caso, seria assentar a extensão dessa garantia à luz dos cânones pós-positivistas que regeriam a tutela do patrimônio público. Sem prejuízo da necessidade de tutela da privacidade e dos seus consectários — o sigilo bancário e empresarial —, as exigências do presente momento histórico compeliariam à adoção de uma política de governança corporativa responsável no âmbito dos grupos econômicos, o que impediria uma visão pueril de irresponsável ampliação do alcance da tutela ao sigilo bancário e empresarial."

BRASIL, STF, 1ª Turma. MS 33340/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 26/5/2015 (Informativo 787).

fundos setoriais. Ademais, a questão de pessoa jurídica cometer crimes, exceto ambiental, e no caso de órgãos públicos, o que se tem é algo que é imputado a algum agente, mesmo que haja responsabilidade administrativa da Fazenda Pública.

Tal destaque é importante para ressaltar que todos os dados básicos de execução dos projetos não se estão sob sigilo, assim como os dados de pessoas envolvidas. Os gestores dos fundos setoriais argumentam que não estão sujeitos à Lei de Licitação, e que as leis dos fundos setoriais são vagas sobre os requisitos legais, pois se restringem basicamente a mencionar regras sobre as entradas de recursos. Isso é verdade, mas, obviamente, não exclui os princípios e as regras advindos da Constituição e da LAI. Dessa forma, elementos usuais para aferir legalidade (em sentido amplo), bem como resultados e impactos estão em regra fora de sigilo. Por exemplo, o site do MCT restringe o acesso a dados como CPF/CNPJ das pessoas envolvidas, como se o identificador da pessoa fosse por si só uma ofensa à personalidade. Pode-se argumentar que mesmo que haja sentido em tal procedimento, não há razão para pessoas serem erroneamente identificadas, mesmo que pelo nome.

1.3 Atores e perfis relevantes em política de C&T

Um ponto essencial para a discussão do direito à informação é a identificação de que há diversos atores que atuam numa política pública e que esses atores demandam formas diferentes de informação. Um conjunto de atores associados às políticas de C&T com papéis e objetivos distintos pode ser representado por gestor, avaliador e analista¹⁷² de política pública conforme assevera pesquisador Renato Dagnino, que destaca diferentes objetivos de cada perfil, evidenciado o olhar de cada um desses atores, preocupações e necessidades de dados. O analista preocupa-se com o processo de conformação da agenda decisória (conflitos latentes, questões de agenda política e ideologias), já o avaliador centra-se na implementação da política e na comparação entre o resultado observado e esperado, não se preocupando diretamente com as relações entre os agentes e o contexto político e ideológico. Por fim, o gestor comporta-se como "advogado da política" e na implementação, o que significa que as coisas devem acontecer dentro dos seus interesses¹⁷³. Além desses, deve-se considerar também a comunidade de pesquisa, que é o alvo da política dos fundos setoriais e o cidadão comum, em regra desinteressado e omissivo, mas que é o sujeito que paga a conta. O

¹⁷² DAGNINO, Renato; DIAS, Rafael. A Política de C&T Brasileira: três alternativas de explicação e orientação. Revista Brasileira de Inovação, Rio de Janeiro (RJ), 6 (2), julho/dezembro 2007, p. 383.

¹⁷³ Ibid., p. 383.

cidadão é um agente em regra omissor, mas que tem o direito à informação precisa e adequada quando solicita, ou resolve ter ciência ou participar das decisões.

Na visão do avaliador de políticas públicas o aumento de pesquisa científica não gera desenvolvimento tecnológico. A produção de patentes ocorre na pesquisa privada mas a mão de obra qualificada não é demandada (são formados 27 mil mestres e doutorados no país por ano, taxa que cresce 10% ao ano, mas não há vazão no mercado de trabalho)¹⁷⁴ e as empresas nacionais de tecnologia não possuem participação significativa na produção econômica.

Já o analista de políticas públicas preocupa-se com a definição das políticas públicas em si. O analista precisa enriquecer seus dados, o que significa que cruzamento, correlações ou dados secundários são necessários ou úteis, mesmo porque precisa visualizar a relação entre atores e cenários alternativos¹⁷⁵, e avaliá-los entre si. Por outro lado, o gestor de P&D seria o da multiplicação de casos exitosos, no plano mais operacional, mas tais casos podem ter tido êxito por fatores não controlados pelo gestor. Os casos exitosos não tiveram sucesso em função das políticas setoriais, mas fatores como benefícios fiscais, ou que, as condições de criação de "polos científicos e tecnológicos" não eram reproduzíveis.

Já os destinatários diretos da política dos fundos, a comunidade de pesquisa, priorizam a facilidade em obter financiamento, redução da complexidade das propostas e prestação de contas, perenidade dos recursos, correlação entre planejado e executado, assim como é considerada o ator com maior poder institucional e capacidade de definir a agenda¹⁷⁶. Outros fatores com criação de redes de relacionamento ou facilitação da implantação da pesquisas garantiriam a possibilidade de continuidade. Já a sociedade, o cidadão comum teria como foco os resultados, ampliação de nível de emprego, adequação dos gastos e, de modo geral, a concretização de que pesquisa leva ao desenvolvimento¹⁷⁷. Como destacado por Dagnino, os avaliadores e gestores tendem a

¹⁷⁴ Ibid., p. 391.

¹⁷⁵ Ibid., p. 383-384.

¹⁷⁶ DIAS, Rafael de Brito. Agenda da política científica e tecnológica brasileira: uma perspectiva histórica. In Estudos sociais da ciência e tecnologia e política de ciência e tecnologia: abordagens alternativas para uma nova América Latina / organizador, Renato Dagnino. – Campina Grande: EDUEPB, 2010, p. 68.

¹⁷⁷ Ibid., p. 73.

negligenciar a batalha da tecnologia¹⁷⁸, que ocorre entre a inovação e ampliação de mercados e a redução da dependência de mão de obra.

Também não deve ser negligenciado que a inovação numa economia periférica não tem a mesma função que nas economias centrais¹⁷⁹, o que significa que distorções econômicas como inflação, redução de salários, taxas de câmbio e incentivos fiscais podem ter maior impacto sobre as empresas, seu faturamento e lucratividade, que escolhas de inovação. Assim, custo de mão de obra e outros fatores justificam escolhas econômicas racionais (por exemplo, salários comparativamente baixos)¹⁸⁰ em que a inovação não assume o papel mais relevante, o que deve ser levado em conta nas políticas públicas de C&T e sua mensuração.

O uso da racionalidade também pode ajudar a explicar o comportamento dos três primeiros atores, especialmente se os agentes do Estado são analisados como indivíduos com interesses próprios que afetam o resultado da escolha pública, possibilitando a visão individualizada do Estado, não como um ente monolítico¹⁸¹. De certa forma, os problemas que ganham prioridade por entrarem na agenda pública não necessariamente são aqueles que efetivamente repercutem nos interesses majoritários da sociedade, pois

¹⁷⁸ "Este modelo se baseia na idéia de que o capitalista trava uma batalha – a “batalha da tecnologia” – em duas frentes. Na frente interna, com seus trabalhadores, visando ao aumento da mais-valia relativa, e na frente externa, com seus competidores, aos quais busca deslocar do mercado renunciando a uma parte de seu lucro do inovador visando assegurar sua lucratividade no longo prazo. Na frente de batalha interna, o aumento da produtividade garantido pela introdução de novas tecnologias tende a eliminar postos de trabalho e a comprimir os salários. Na frente externa, a empresa inovadora poderá não reduzir o emprego caso a fatia do mercado por ela absorvida compense o aumento da produtividade, o que não quer dizer que a soma social não seja negativa, uma vez que os empresários que abandonam o mercado gerarão desemprego."

DAGNINO, Renato; DIAS, Rafael. A Política de C&T Brasileira: três alternativas de explicação e orientação. Revista Brasileira de Inovação, Rio de Janeiro (RJ), 6 (2), julho/dezembro 2007, p. 396.

¹⁷⁹ "Minha percepção é que uma concentração da riqueza e da renda muito maior do que a vigente nos países de capitalismo avançado gerou um ambiente político que engendrou com a intermediação do Estado, a elaboração de políticas públicas capazes de proporcionar no nível da infra-estrutura econômico-produtiva um particular mecanismo de apropriação do excedente. Ele, ao contrário do que ocorre no capitalismo *tout court*, não se apóia no “progresso tecnológico”. Foi esse mecanismo de inflação-reajuste regulado pelo Estado e pelo mercado, cuja melhor denominação talvez seja mecanismo de inflação-reajuste-disciplinamento (ou mecanismo inflacionário/repressivo), o que possibilitou a implementação de políticas econômicas e sociais concentradoras que levaram a uma deterioração contínua do salário real e, assim, à instauração de uma forma de extração da mais-valia que prescinde da introdução do conhecimento na produção."

DAGNINO, Renato. Por que os “nossos” empresários não inovam? Economia & Tecnologia - Ano 04, Vol. 13 – Abril/Junho de 2008, p. 114.

¹⁸⁰ Ibid., p. 116.

¹⁸¹ BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy, 1962.

há uma agenda formal e outra informal de interesses a serem conciliados¹⁸². Uma amostra desse efeito é que o monitoramento políticas públicas no país surgiu não como consequência natural, parte do ciclo, mas como condições impostas, inicialmente¹⁸³, por organizações internacionais de crédito.

O monitoramento pode, também, levar a distorções nas políticas públicas por meio da ocorrência dos fenômenos de "ensinar para teste"¹⁸⁴, o que significa que os gestores priorizam essencialmente os dados que são monitoradas (assim como público externo), o que pode gerar uma falsa impressão de eficiência. Nos casos de gastos públicos no Brasil um exemplo seria o de gastar todo o orçamento previsto, mesmo que por meio de compras de qualidade duvidosa no fim do prazo para evitar devolução de valores não gastos. Mesmo que o monitoramento suplante tais dificuldades, é importante que se mencione que a verificação dos resultados ou sua falta pode não ser suficiente, em regra, para que se acertem as previsões ou que se identifiquem os problemas em atingir os resultados planejados¹⁸⁵

O comportamento racional explica, também, a forma como as informações são disponibilizadas, uma vez que muitas questões de C&T não são voltadas para o público em geral, mesmo que esse seja afetado pelas escolhas¹⁸⁶. Assim, as informações são

¹⁸² LIMA, Márcia Tait; NEVES, Ednalva Felix das; DAGNINO, Renato. Popularização da ciência no Brasil: entrada na agenda política, de que forma? In Estudos sociais da ciência e tecnologia e política de ciência e tecnologia: abordagens alternativas para uma nova América Latina / organizador, Renato Dagnino. – Campina Grande: EDUEPB, 2010, p. 239.

¹⁸³ " A segunda é a sua pertinência para tratar a realidade da América Latina, uma região em que a prática da avaliação de políticas públicas só foi adotada quando imposta por instituições supranacionais como condição para a concessão de créditos e num contexto em que criticar o processo decisório, os modelos cognitivos e os valores e interesses dos atores que se beneficiam das políticas implementadas era quase impossível, e uma região em que a metodologia da Análise de Política com o viés que adotamos, por impor a observação crítica desses elementos poderá contribuir em muito para a melhoria das políticas públicas."

DAGNINO, Renato; DIAS, Rafael. A Política de C&T Brasileira: três alternativas de explicação e orientação. Revista Brasileira de Inovação, Rio de Janeiro (RJ), 6 (2), julho/dezembro 2007, p. 378.

¹⁸⁴ FARIA, Carlos A. P. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 20, nº. 59 outubro. 2005, p. 104.

¹⁸⁵ LINDBLOM, C. O Processo de Decisão Política, Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1980, p. 21. De acordo com formulação bastante conhecida, o chamado "princípio da racionalidade limitada": " A capacidade de formular e resolver problemas da mente humana é muito pequena comparada com os problemas cuja solução é necessária para um comportamento objetivamente racional no mundo real - ou mesmo para uma aproximação razoável dessa racionalidade objetiva."

¹⁸⁶ " Os dados da Pesquisa de Percepção Pública da C&T no Brasil (2006), demonstraram um alto grau de desinteresse dos brasileiros por assuntos ligados a C&T: menos da metade dos entrevistados (40%) declararam se informar sobre o assunto. Portanto, pode-se levantar a hipótese de que o tema não entrou na agenda em decorrência de uma pressão de amplos setores sociais, assim, os motivos que levaram a inserção do tema na agenda, a forma como foi inserido e os grupos interessados parecem ser um ponto importante a ser estudado em profundidade. "

adequadas a alguns usuários, gestores das políticas públicas, mas ao mesmo tempo se apresentam como barreira aos demais usuários¹⁸⁷, uma vez que a existência de certas informações nos site públicos é utilizada como motivo para não responder outras, pois em algum grau as informações estariam lá, o que poderia ensejar a falta de respostas para pedidos de informação. Nesse sentido, várias pesquisas feitas por gestores ou analistas de políticas públicas focam-se em resultados, coletam certos dados primários e disponibilizam dados tratados (não primários)¹⁸⁸, que são úteis para diversos aspectos

LIMA, Márcia Tait; NEVES, Ednalva Felix das; DAGNINO, Renato. Popularização da ciência no Brasil: entrada na agenda política, de que forma? In Estudos sociais da ciência e tecnologia e política de ciência e tecnologia: abordagens alternativas para uma nova América Latina / organizador, Renato Dagnino. – Campina Grande: EDUEPB, 2010, p. 241.

¹⁸⁷ PEDIDO informações MCT número do protocolo: 01390.000456/2014-08

Gostaria de obter informações sobre as chamadas públicas, cartas convite e encomendas relativas aos fundos setoriais, ou identificadores suficientes para obter seus links, nos últimos 2 anos.

Quase todos links que acesso no MCT apontam para buscas que não retornam resultados.

Além disso, queria saber se é viável obter a relação dos projetos apresentados e decisões dos julgamentos.

Obrigado,

Ricardo Bravo

RESPOSTA em 22/05/2014 17:38

Prezado Senhor Ricardo,

Em atendimento ao Pedido de Informações nº 01390.000456/2014-08, postado no Sistema de Informações ao Cidadão, informamos a Vossa Senhoria que o acesso aos projetos contratados através de Chamadas Públicas, Encomendas e Convites com recursos do FNDCT pode ser feito por meio do link: (<http://sigcti.mct.gov.br/fundos/rel/ctl/ctl.php?act=portal.index#vazio>)

O acesso às Chamadas Públicas e seus respectivos resultados pode ser feito consultando-se as páginas das agências responsáveis através dos links

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos

<http://www.finep.gov.br/editais/vigentes.asp>

<http://www.finep.gov.br/editais/encerrados.asp>

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

[http://www.cnpq.br/web/guest/chamadas-](http://www.cnpq.br/web/guest/chamadas-publicas?p_p_id=resultadosportlet_WAR_resultadoscnpqportlet_INSTANCE_OZaM&filtro=resultados)

[publicas?p_p_id=resultadosportlet_WAR_resultadoscnpqportlet_INSTANCE_OZaM&filtro=resultados](http://www.cnpq.br/web/guest/chamadas-publicas?p_p_id=resultadosportlet_WAR_resultadoscnpqportlet_INSTANCE_OZaM&filtro=resultados) .

Atenciosamente,

Serviço de Informações ao Cidadão - SIC

Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

¹⁸⁸ **Re: dados sobre fundos Setoriais**

De:Elianne Prescott Adicionar contato prescott@mct.gov.br Para:ricardobravo@uol.com.br Adicionar contato ricardobravo@uol.com.br Cópia:fbarreto@mct.gov.br Adicionar contato fbarreto@mct.gov.br ,fernanda.denegri@ipea.gov.br Adicionar contato fernanda.denegri@ipea.gov.br

Cópia oculta:Assunto:Re: dados sobre fundos Setoriais

Data:23/05/2014 17:41Pesquisa piloto.pdf 2.25 MB [prescott.vcf](#) 464 B

Ricardo,

esqueci o anexo.. segue..

Att. Elianne

Em 23/05/2014 17:36, Elianne Prescott escreveu:

Prezado Ricardo,

podemos conversar na semana que vem? Ai vc me diz o que vc já achou e eu vejo como te ajudar, concorda?

Encaminho cópia de um documento que fizemos aqui - ã sei se foi esse que a Fernanda mencionou - de uma pesquisa amostral sobre resultados.

mas que também escondem vieses como, principalmente, quais são aqueles que estão efetivamente interessados em responder as pesquisas e qual grau de correlação da amostra com a taxa de sucesso.

A análise das políticas públicas também envolve incertezas, dificuldades em coordenar agentes e expectativas, e mesmo a questão da racionalidade limitada, que impede uma análise ampla da situação¹⁸⁹. Nesse sentido, a divisão em papéis é uma forma de mitigar a complexidade inerente, assim como propiciar que um público maior participe de alguma forma da decisão. Por outro lado, deve-se enfatizar que decisões sobre políticas públicas são elementos políticos, mesmo que amparado em estudos e especialistas, e o controle das decisões por participação popular não desnatura tal característica¹⁹⁰. A informação atua para ajudar e limitar as escolhas políticas, mas não gera um cenário fechado, ou único que esgote as decisões, ou mesmo as decisões satisfatórias. Dessa forma, o entendimento dos atores, das relações de poder, interesses individuais assim como formas de cooperação entre os agentes e mecanismos de

Não se trata de uma avaliação. Importante: É proibida a reprodução e pode usar os dados desde que cite a fonte

Att.

Elianne Prescott

Em 23/05/2014 17:17, Ricardo Bravo escreveu:

Elianne , boa tarde,

estou fazendo uma dissertação de mestrado em políticas públicas no Uniceub e quero analisar eficiência dos fundos setoriais.

Peguei vários artigos que estavam analisando e falei com os autores, dentre esses a Fernanda de Negri do IPEA me e passou seu contato.

Ela disse que você teria planilhas com dados os projetos parece que até 2012 (na época usaram até 2008).

Eu também tenho baixado dados do site do MCT, Finep, CNPq, relatório de gestão, Acórdão do TCU.

Seria possível obtê-las? Você tem sugestões de outras fontes ou abordagens?

Agradeço desde já a atenção

Obrigado, Ricardo Bravo

¹⁸⁹ Evidentemente, a análise é falível. Ninguém pode saber, por exemplo, todas as razões por que um determinado sistema educacional não funciona bem. Os economistas não sabem tudo o que seria necessário para enfrentar simultaneamente a inflação e o desemprego. Os analistas e as autoridades responsáveis não sabem o suficiente sobre problemas como o abuso das drogas, a reabilitação dos criminosos, etc. Os profissionais da investigação e análise das políticas são os primeiros a admitir sua falibilidade. Por exemplo: uma economista, responsável pelas pesquisas do Congressional Budget Office, o órgão responsável pelo orçamento, no Congresso norte-americano, dá uma opinião que parece ser amplamente aceita: "Nossa sociedade fez considerável progresso na identificação e mensuração dos problemas sociais". Além disso, "a análise sistemática aprimorou nosso conhecimento da distribuição dos custos iniciais e dos benefícios dos programas de ação social". Não obstante, "houve pouco progresso na comparação das vantagens de diferentes programas", e, por outro lado, "pouco sabemos sobre o modo de promover mais eficientemente a educação, a saúde e outros serviços sociais".

LINDBLOM, C. O Processo de Decisão Política, Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1980, p. 20-21.

¹⁹⁰ Ibid.p, 13.

priorização pública, ou estabelecimento da agenda¹⁹¹. Ainda, parte do capital político que justifica a dicotomia entre as decisões política e técnicas é justamente a crença na capacidade técnica, que asseguraria boas escolhas, e que também justifica um certo isolamento das elites burocráticas¹⁹².

1.4 Conclusões do capítulo

A qualidade das informações é essencial para as eventuais alterações e ajustes nas políticas públicas. Elas são executadas dentro da agenda política e não há tempo, ou oportunidade, para que se preencham lacunas, omissões e contradições de dados, ou que se melhore a granularidade, pois as decisões devem ser tomadas "dentro dos limites impostos pelo tempo e os recursos disponíveis"¹⁹³. Isso significa que a relação de causa e efeito entre necessidade de dados e ajustes na sua produção deve ser avaliada, pois as informações são necessárias, ou úteis em diversos momentos, mas não podem ser produzidas na velocidade em que são demandas, especialmente se é exigida qualidade. A forma como coletar, produzir e tratar informações é relevante, pois não basta aumentar obrigações das outras partes ou criar mecanismo consultivos, pois o excesso gera o fenômeno de "fadiga da consulta", que implica na perda de qualidade da participação/comentários¹⁹⁴.

O fato de o modelo de publicidade sob demanda ser inadequado para as perguntas formuladas, especialmente porque há grande discrepância e falta de uniformidade nos dados, não significa que não tenha valor para outras formas de demanda. Contudo, indica que num modelo de organização de informação possa ser inadequada, propiciando resultados meramente formais.

Mesmo que informações sejam coletadas, produzidas ou tratadas de forma mais otimizada, deve-se identificar para quais finalidade precípuas as informações serão

¹⁹¹ "A ciência política formula proposições elucidativas só a respeito de uns poucos aspectos da 'preparação da agenda'. Um destes aspectos, por exemplo, é o de que o aprendizado social e a doutrinação criam um clima de opinião que mantém muitos temas fora da agenda, especialmente os que desafiam os princípios fundamentais do próprio sistema político-econômico. Por exemplo: muitos de nós aprendemos a aceitar a ideia de um Congresso com duas casas, e portanto não pensamos seriamente na abolição do Senado. Outro aspecto é o de que as agendas são determinadas em grande parte pela interação de pessoas que disputam entre si a respeito dos termos da sua cooperação." Ibid., p. 9.

¹⁹² MELO, M. A., Estado, Governo e Políticas Públicas. In: MICELI, S. (org.). O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995): Ciência Política. São Paulo/Brasília: Sumaré/Capes. 1999, p. 84.

¹⁹³ LINDBLOM, C. O Processo de Decisão Política, Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1980, p. 23.

¹⁹⁴ SALGADO, Lucia Helena; BORGES, Eduardo Bizzo de Pinho. Análise de Impacto Regulatório: Uma Abordagem Exploratória. IPEA, Brasília, 2010, p. 21.

utilizadas. Isso não impede que sejam adequadas em algum grau para outros fins, mas assegura que para os fins próprios sejam mais adequadas. Informação de qualidade e com os requisitos da LAI é algo escasso e não natural ou automático de ser produzido. Nesse sentido, uma avaliação é vista como teste de hipóteses¹⁹⁵, não exatamente como algo a ser descoberto pelos dados disponíveis, o que ressalta sua não neutralidade. Essa questão, assim como a diferença de interesses e vieses nas informações comuns pode levar a conflitos e questões éticas.

Na sequência busca-se reunir os diversos requisitos da LAI em alguns testes de aceitação das informações disponibilizadas, em especial quando os atributos são analisados em conjunto, de forma sistêmica. Busca-se analisar os dados disponíveis por meio de publicidade ativa, uma vez que em pedido de acesso à informação foi informado que as informações sobre os projetos dos fundos já estariam disponíveis nos sites do MCT e agências executoras, ou seja, o pedido teria sido atendido. Com isso, o objetivo passa a ser validar tal informação, ou seja, analisar o conjunto de dados apresentados na chamada publicidade ativa, que independe de solicitação e representa conjuntos mínimos de informações sobre as atividades desenvolvidas, pessoal, orçamento que os órgãos públicos devem disponibilizar. Posto isso, como se mostra impraticável/inviável o acesso à metainformação da publicidade ativa, e como a negativa de acesso a informação de dados específicos pautou-se na questão de já estarem disponíveis, o próximo capítulo analisa se tal justificativa procede.

¹⁹⁵ MELO, M. A., Estado, Governo e Políticas Públicas. In: MICELI, S. (org.). O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995): Ciência Política. São Paulo/Brasília: Sumaré/Capes. 1999, p. 69.

2 Informação verdadeira e coerente

Neste capítulo analisa-se a qualidade dos dados da transparência ativa¹⁹⁶ relativa aos fundos setoriais, ou seja, aquela em que a administração deve disponibilizar mesmo que não haja um pedido específico. Verificar a possibilidade de uma informação ser verdadeira, no sentido de plausível, não contraditória, coerente e passível de ser reutilizada ou associada a elementos de contextos distintos é algo extremamente relevante na caracterização de propriedades do direito à informação. Para tanto, analisam-se diversos critérios de verdade e coerência de informações, assim como se elegem critérios úteis para esta pesquisa. Na sequência, busca-se distinguir o que é potencialmente disponível (público) do efetivamente disponível, por meios usuais e com uso de soluções estado da arte, assim a explicação de como o interesse público molda a oferta e a publicação dos dados. Com esse aporte teórico realiza-se uma análise quantitativa a partir de dados coletados sobre todos os projetos apoiados pelos fundos setoriais, disponíveis na página do Ministério da Ciência e Tecnologia, nas datas da coleta.

Uma questão importante sobre informação é a definição de critérios (que atendam ao que é prescrição legal e constitucional), métricas ou formas de revelação de suas fontes para que se possam estabelecer parâmetros para sua aceitação, especialmente no caso de informações oficiais, que têm caráter objetivo e se distinguem da expressão de uma ideia. Ademais, num contexto em que os dados oficiais, em regra públicos, são resultados, motivações de decisões, parâmetros para novas escolhas, ou ainda restrições destas, atributos como acuracidade, precisão, correspondência com a realidade e interpretações usuais utilizando mecanismos estado da arte (que são as soluções já disseminadas, mas mais eficientes naquilo que se propõe) é algo que lhe pode ser exigível. De certa forma, tais características são o cerne deste trabalho, que redundam na necessidade de que as informações estatais sejam verdadeiras.

Um conceito de "verdade" interessante neste contexto é oferecido por Peter Häberle¹⁹⁷, segundo o qual o Estado Constitucional de direito requer um nível mínimo

¹⁹⁶ Decreto nº 7.724, de 16 de maio 2012. CAPÍTULO III DA TRANSPARÊNCIA ATIVA

Art. 7º É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei no 12.527, de 2011.

¹⁹⁷ Em um âmbito do estado constitucional ou da "humanidade", Häberle destaca algumas teorias tais como a "teoria da correspondência"(equiparação - "adequatio" da coisa e razão), a "teoria da

de verdade necessário para sua própria legitimação. Dessa forma, pode-se imaginar que os dados devem corresponder aos processos, às decisões a que se referenciam, o que também implica que devem ser rastreáveis até suas fontes primárias. Exige-se também coerência, entre informações e resultados ou efeitos que lhe são atribuídos, ou entre usos sucessivos. Um exemplo de correspondência justifica a teoria dos motivos determinantes, que preceitua que os motivos declarados para um ato administrativo, mesmo que discricionário, aderem ao ato, e a demonstração de vícios ou inexistência nos motivos tem efeitos sobre o ato. Uma questão importante do direito administrativo é saber se a enunciação dos motivos do ato (motivação), anterior ou contemporânea a este é obrigatória, ou seja, seria requisito de validade, o que não encontra unanimidade na doutrina. Por outro lado, se há motivação e os motivos são falso ou inexistentes, admite-se a que o Poder Judiciário se imiscua nos atos (teoria dos motivos determinantes) ¹⁹⁸.

O critério de verdade não está na LAI de forma expressa, apesar de estar presente na exposição de motivos ¹⁹⁹. O que se pode mostrar é que a informação inverídica, incongruente ou presumivelmente incoerente não atende aos requisitos legais da LAI, quando considerados de forma sistêmica. Por certo, os requisitos da LAI não podem ser considerados de forma isolada, mas sim de forma cumulativa. Se a

coerência? (falta de antagonismo interno entre as proposições), a "teoria do consenso? - particularmente a de J. Habermas - (com sua acentuação de acordo com sujeitos: "consenso entre todas pessoas racionais? e "situações ideais discurso?)"

HÄBERLE, Peter; Os problemas da verdade no estado constitucional. Tradução Urbano Carvelli; Porto Alegre; Sérgio Antônio Fabris Editora, 2008, p. 140.

¹⁹⁸ "42. A propósito dos motivos e da motivação, é conveniente, ainda, lembrar, a "teoria dos motivos determinantes". De acordo com esta teoria, os motivos que determinam a vontade do agente, isto é, os fatos que serviram de suporte à sua decisão, integram a validade do ato. Sendo assim, a inovação de "motivos de fato" falsos, inexistentes ou incorretamente qualificados vicia o ato mesmo quando, conforme já se disse, a lei não haja estabelecido, antecipadamente, os motivos que ensejaram a prática dos atos. Uma vez enunciados pelo agente os motivos em que se calçou, ainda que a lei não haja imposto expressamente a obrigação de enunciá-los, o ato só será válido se estes realmente ocorreram e o justificavam."

DE MELO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 26ª Edição, revista e atualizada. Editora Malheiros, 2009, p. 395 e 397.

¹⁹⁹ "O presente projeto de lei foi elaborado com base em artigo intitulado 'O direito à verdade e os arquivos sigilosos', de autoria de Marlon Alberto Weichert, publicado no site da Internet www.desaparecidospoliticos.org.br, na seção do Movimento Desarquivando o Brasil.

Assim, segundo defende Weichert, 'o artigo 5º da Constituição Federal incorporou ao rol dos direitos fundamentais o direito à verdade. Primeiro no inciso IX, ao contemplar a liberdade de imprensa (direito de informar), depois no inciso XIV, ao assegurar o direito de buscar informação, e finalmente no inciso XXXIII, que garante ao cidadão e à coletividade serem informados, e obriga o Estado a informar"

BRASIL, Câmara dos Deputados, Projeto de Lei 1924/2007, Dispõe sobre o acesso a documentos sigilosos, cria a Comissão de Sistematização e Análise de Informações Sigilosas, altera dispositivos das Leis nº 8.159, de 1991 e 11.111, de 2005, e dá outras providências. Avulso, p. 33.

Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>, acesso em 05/10/2015.

informação é primária, autêntica (autoria), íntegra, possui rastreabilidade, é abrangente, mas não atualizada, não atende os requisitos e tende a ser de pouca utilidade. Eventualmente, alguns requisitos podem ser compatibilizados, a exemplo de uma informação atualizada, primária, com responsável ou autor, mas que é pouco intuitivo ou complexa para determinado usuário. Mapeamentos, correlações, inserção de metainformações podem suprir tais faltas. De qualquer forma, omissões, incorreções, lacunas ou imprecisões devem ser complementadas com informações primárias ou correções, o que pode ser simples, conveniente ou requerer medidas/custos distintos e mais gravosos que aqueles que seriam inicialmente requeridos.

Por exemplo, se a informação é falsa, ela não pode ser atualizada, no sentido de que pode até ter sido verdadeira, mas não o é mais. Se não pode ser atribuída a alguém, não possui autenticidade, e representa um falso ideológico. Na mesma linha, se foi adulterada, não é íntegra ou não é primária. Se a informação não tem o detalhamento necessário, e gera ambiguidades, e não é primária pelo aspecto do detalhamento, mas poderia ser verdadeiro. Ocorre que a mesma informação pode ser cruzada, reutilizada ou referenciada por outra, e caso mais de uma fonte seja utilizada, a ambiguidade pode ser revelar uma falsificação ou mesmo que inconclusa permite a eliminação de absurdos ou inverossímeis (versões "inconcebível, equivocada, discutível, objetável"²⁰⁰). Observe-se que uma informação pode se mostrar incoerente, ou até mesmo absurda (argumento apagógico ou redução ao absurdo, em que se demonstra que assumindo-se tais premissas chega-se a "consequências ilógicas ou iníquas"²⁰¹) dentro de um contexto em que se permite a circularização e teste de hipóteses, o que significa que há um modelo conceitual e ainda informação em granularidade adequada. A LAI menciona a atualização da informação, mas ressalta-se que aquilo de "novo" que é disponibilizado, muitas vezes é uma propaganda. Não há vedação de que haja propaganda, desde que não viole impessoalidade²⁰² e atenda aos demais requisitos. Além disso, apregoa-se que

²⁰⁰ BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. Standards probatórios no processo penal. In Revista jurídica, São Paulo, v. 56, n. 363, p. 127-144, jan. 2008, p. 171.

²⁰¹ VIANA, Joseval Martins. Argumentação no discurso jurídico. 1. ed., São Caetano do Sul, SP: Yedis Editora, 2005, p. 221.

²⁰² Como exemplo destaca-se o seguinte julgado:

"AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROPAGANDA INSTITUCIONAL. CARACTERIZAÇÃO DE PROPAGANDA PESSOAL. VEDAÇÃO. PRECEDENTES. SÚMULA 279/STF.

O Supremo Tribunal Federal, interpretando o disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Federal, assentou que o rigor do dispositivo constitucional que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social é incompatível com a menção de

implicitamente deve ser compatível com aquilo que já foi divulgado, uma vez que a informação mais antiga deveria, no seu momento, também apresentar tais requisitos.

Algo relevante quando se busca estabelecer alguma verdade, e de certa forma uma universalidade é o questionamento se isto seria possível de alguma forma. Num extremo, aquilo que é tido como verdade inquestionável é algo formal, e deriva de postulados e axiomas²⁰³. É certo, porém, que a mera verdade formal não é suficiente para lidar com justificativas de discurso, fundamentações e as políticas públicas em si. Além disso, refuta-se a utilidade de um conceito de verdade ampla e irrestrita, platônica, em que há um único conjunto de valores tidos como certos²⁰⁴. Deve-se tomar a verdade como a possibilidade de refutação, no sentido de Stuart Mill²⁰⁵. O autor, precursor dos utilitaristas, criou um critério de verdade como plausibilidade ou possibilidade, que de certa forma se assemelha ao que seria verossímil.

As incoerências políticas parecem justificar um conceito de verdade, como o elaborado por Nietzsche²⁰⁶, que afirma que se assume como verdade algo que interessa num dado contexto e que muitos conceitos são dependentes da linguagem ou forma de pensamento²⁰⁷, pois não se pode admitir que os contextos sejam desvinculados entre si.

nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos slogans, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos? (RE 191.668, Rel. Min. Menezes Direito). Dessa orientação não divergiu o acórdão do Tribunal de origem. Hipótese em que a resolução da controvérsia demandaria o reexame dos fatos e provas constantes dos autos, o que é vedado em recurso extraordinário, nos termos da Súmula 279/STF. Agravo regimental a que se nega provimento."

RE 631448 SC, 1a Turma Min. ROBERTO BARROSO, Julgamento 24/06/2014, Dje 18/08/2014

²⁰³ Não existem nem pensamento puro nem signos puros. Pensar-falar são inseparáveis. (...) Signo e sentido são de alguma forma um só. É impossível calar absolutamente (sentido sem signo), e os filósofos idealistas nisso fracassaram, como também é impossível falar sem dizer absolutamente nada (signo sem sentido), e nessa tentativa, consiste o fracasso dos estruturalistas (cf. Castorais, op. cit., p. 128)

ALMINO, João. O segredo e a informação: ética e política no espaço público. Editora Brasiliense, 1986, p. 9.

²⁰⁴ MORRISON, Wayne. Filosofia do direito: dos gregos ao pós-modernismo; tradução Jefferson Luiz Camargo; revisão técnica Guido Sá Leitão Rios. - São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 43.

²⁰⁵ "I answer that it is assuming very much more. There is the greatest difference between presuming an opinion to be true, because, with every opportunity for contesting it, it has not been refuted, and assuming its truth for the purpose of not permitting its refutation. Complete liberty of contradicting and disproving our opinion, is the very condition which justifies us in assuming its truth for purposes of action; and on no other terms can a being with human faculties have any rational assurance of being right."

MILL, John Stuart, On Liberty. Project Gutenberg, 1859, p. 35.

²⁰⁶ "O que é a verdade, portanto? Um batalhão móvel de metáforas, metonímias, antropomorfismos, enfim, uma soma de relações humanas, que foram enfatizadas poética e retoricamente, transpostas, enfeitadas, e que, após longo uso, parecem a um povo solidas, canônicas e obrigatórias."

NIETZSCHE, Friedrich. Sobre a verdade e a mentira no sentido extra-moral (1873) in Obras Incompletas, São Paulo: Editora Nova Cultura, 2000, p. 34.

²⁰⁷ "Dividimos as coisas por gênero, designamos árvore como feminina e vegetal como masculino, tudo isso arbitrariamente. Colocando-se as diferentes línguas lado a lado, notamos que nas palavras a

Como o filósofo trata de questões associadas ao discurso político, ele reconhece que ações como mencionar elementos sem a precisão adequada, ou misturar elementos já feitos/atingidos com previsões (futuro) permitem manipular o sentido ou a verdade que se quer transmitir. Isso significa que fatores como erros em representação, falta de granularidade, falta de investigação, podem levar à apresentação de verdades precárias, de informações que sob vários aspectos apresentam falhas ou inconsistências, mas ainda assim são aquilo que é considerado oficial. Nessa linha, a busca de propriedade universais em informações, ou a consideração de que se algo não pode ser publicado é porque apresenta vícios, que se coaduna com a visão de Kant²⁰⁸, parece ser uma forma de se conciliar uma verdade da representação que não pode se distanciar de parâmetros verificáveis. Na acepção do filósofo, um teste para a verdade advém do contraditório, ou da capacidade de uma proposição não levar o próprio sistema a antinomias e inconsistências, sendo uma generalização da razão prática, dos fatos do mundo físico²⁰⁹. Dessa forma, a publicidade é um teste para uma proposição jurídica, e a ampla divulgação seria um critério para que suas qualidades universais fossem aferidas. A ampla divulgação se mostra como um teste para uma proposição jurídica, para a justiça ou isonomia de seus efeitos, pois "se a divulgação dessas máximas gera uma resistência ou oposição necessária e geral, isso ocorre precisamente pela sua injustiça"²¹⁰. Dessa forma, a publicidade é o contrário do segredo, da ocultação e propiciaria a verdade de fato²¹¹, ou uma verdade com algum grau de objetividade. Nesse sentido, a publicidade

verdade pouco importa... a coisa em si é para o formador da linguagem, inteiramente incaptável e nem se quer algo que vale a pena."

Ibid., p. 33.

²⁰⁸ "Kant argumenta que as únicas regras morais aceitáveis são aquelas que todos poderiam adotar. A moralidade nos impõe princípios e condições para a ação que - uma vez compreendidos, estão racionalmente qualificados ao consentimento de qualquer comunidade possível; além disso, Kant insinua que, na base de nossas posições morais, existe apenas um conjunto de tais princípios e condições que passam no teste de aceitabilidade crítica racional. A tarefa da filosofia moral consiste em empenhar-se em revelar esse conjunto de princípios."

MORRISON, Wayne. Filosofia do direito: dos gregos ao pós-modernismo; tradução Jefferson Luiz Camargo ; revisão técnica Guido Sá Leitão Rios. - São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 166-167.

²⁰⁹ "Devemos, pois, dar valor ao princípio de contradição, um princípio universal e suficiente para todo conhecimento analítico, porém, até aí somente chega a ser usado como critério suficiente da verdade. Este princípio é a condição '*sine qua non*' de nossos conhecimentos, porque nenhum deles pode ser contrário sem destruir-se por si mesmo, embora não possa ser destruído o princípio determinante da verdade do nosso conhecimento."

KANT, Immanuel. Crítica da Razão Pura. Tradução de Valério Rohden e Udo Baldur Moosburger, São Paulo: Ed. Nova Cultura, 1999, p. 77.

²¹⁰ ALMINO, João. O segredo e a informação: ética e política no espaço público. Editora Brasiliense, 1986, p. 61.

²¹¹ Ibid., p. 11.

se associa à transparência e à previsibilidade, ideais iluministas que no direito se associam ao positivismo²¹².

Um dos pressupostos da liberdade de informação é a pluralidade de fontes, como indicado na introdução²¹³ (direito de opção a que informação receber), tema de grande relação com o jornalismo, imprensa e meios de comunicação em geral. A ideia é de que a divulgação de informações verdadeiras, que podem ser confirmadas e que atendem ao interesse de públicos, é algo inerente ao jornalismo responsável, e que representa uma das dimensões do direito à informação²¹⁴. A possibilidade de competição de versões, fontes, de proteção à fonte são elementos que, numa acepção liberal, possibilitam à imprensa, tomada como algo heterogêneo, ser mais capaz de divulgar alguma verdade que a estrutura estatal (a vantagem da imprensa é ser "composta de empresas privadas regidas de acordo com a lógica do mercado, a qual se baseia na funcionalidade da livre concorrência econômica dos grupos de comunicação "²¹⁵). Hanna Arendt, porém, não concilia verdade de fato com certos grupos de interesse, pois, a verdade é atacada se contraria os interesses desses²¹⁶. Tal assertiva possibilita que se distancie a verdade racional da verdade de fato, e que esta se torne uma expressão de uma mentira organizada²¹⁷.

²¹² MORRISON, Wayne. Filosofia do direito: dos gregos ao pós-modernismo; tradução Jefferson Luiz Camargo ; revisão técnica Guido Sá Leitão Rios. - São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 497.

²¹³ Direito de opção e chances de vida, com referência à DESANTES, José Maria. La informacion como derecho. Editora Nacional, Madrid, España, 1974, p. 80.

²¹⁴ "O código de conduta de jornais, aprovado pelo Associação Nacional de Jornais (ANJ), em vigor desde 1991, enuncia que os jornais afiliados à ANJ compromete-se a cumprir alguns preceitos, dentre os quais se destaca o item 3, *in verbis*: 'Apurar e publicar a verdade dos fatos de interesse público, não admitindo que sobre eles prevaleçam quaisquer interesses'."

GUERRA, Sidney Cesar Silva. A liberdade de imprensa e o direito à imagem. 2. ed., Rio de Janeiro, Editora Renovar, 2004, p. 104-105.

²¹⁵ MASCARENHAS, Diego Fonseca. Liberdade de expressão e liberdade de imprensa: a tensão entre liberdade e a fragilidade na democracia sob a ótica de Hannah Arendt a partir da ADPF 130. Curitiba, Juruá, 2014, p. 36-37.

²¹⁶ "Estranhamente, porém, não é isso que acontece, pois o embate da verdade fatual com a política que hoje testemunhamos em tão larga escala tem - pelo menos quanto a alguns aspectos - feições bastante análogas. Ao passo que, provavelmente, nenhuma outra época tolerou tantas opiniões diversas sobre assuntos religiosos e filosóficos; a verdade fatual, se porventura opõe-se ao interesse de um determinado grupo, é acolhida hoje em dia com maior hostilidade que nunca."

ARENDT, Hannah. Verdade e política [1964/1967]. Entre o passado e o futuro. Trad. Mauro W. Barbosa. São Paulo: Perspectiva, 1972. p. 293.

²¹⁷ "Hannha Arendt, que há muito estabeleceu essa distinção entre "verdade racional" e "verdade de fato" ("Verdade e política", in a crise da cultura), dizia sobre o pouco que se discutiu a contrapartida desta última, ou sejam a mentira: "A falsidade deliberada, a mentira vulgar, jogam seu papel somente no campo dos enunciados de fato, e parece significativo, ou bem mais estranho que no longo debate sobre antagonismo da verdade e da política, de Platão a Hobbes, ninguém aparentemente jamais

A possibilidade de mentira organizada, ou de uma verdade sem fundamentos, é algo tido como contrário ao que se deveria obter com a adequada concretização de um direito à informação. Há também que se considerar que a verdade possível pode ser apenas uma verdade aproximada (em que se busca uma base razoável de fundamentação)²¹⁸, da mesma forma que no processo, o qual se vale em regra de presunções e ônus probatórios como forma de garantir uma decisão. Em termos de aproximação, deve-se considerar que a mentira envolve a falsidade dos dados, mas não se confunde com mero erro²¹⁹, pois também envolve a questão da intenção em falsear a situação. Além disso, numa visão mais contemporânea, a mentira, assim como a capacidade de agir e fazer política, estariam vinculados à mesma origem, à imaginação. Em ações estatais a ação é vista com a transformação ou resultados, e como é um algo futuro, não unívoco, é mais suscetível a falseamento, ou a exageros. Nessa linha, a credibilidade das avaliações, a demorar em aplicar correções ou ajustes, o que se conhecia em determinado momento, quais riscos foram ignorados passam a ser elementos relevantes quando se perquire a veracidade das informações públicas, uma vez que não é possível a verdade "real", em regras, mas verdades contextuais.

Há que se mencionar que parcela da informação sequer é distorcida, mas permanece oculta. A restrição de informação é tônica em regimes totalitaristas²²⁰, mas parece que algum nível de segredo é comum em qualquer regime, mesmo democrático,

acreditou que mentira organizada, tal como conhecemos hoje, pudesse ser arma contra a verdade" ("Verité et politique", in *La crise de la culture*, Paris, Gallimard, 1972, p. 295)

ALMINO, João. O segredo e a informação: ética e política no espaço público. Editora Brasiliense, 1986, p. 32.

²¹⁸ CARVALHO, Luiz Gustavo. Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira. Editora Renovar, 2003, p. 295.

²¹⁹ "Em princípio, porém, e em sua determinação clássica, a mentira não é o erro. Pode-se estar no erro, enganar a si mesmo sem intenção de enganar os outros e, portanto, sem mentir. É verdade que mentir, enganar e enganar a si mesmo se inscrevem igualmente na categoria do pseudológico. Pseudos, em grego, pode significar a mentira tanto quanto a falsidade, o ardil ou o erro, o engano propositado, a fraude, assim como a invenção poética, o que multiplica os mal-entendidos sobre o que o mal-entendido pode significar – e isso não simplifica a interpretação de um diálogo refutativo tão denso e agudo quanto o Hippias menor (é *peri tou pseudous anatreptikos*). É verdade também que Nietzsche parece suspeitar o platonismo ou o cristianismo, o kantismo e o positivismo de terem mentido ao tentar nos induzir a acreditar no mundo verdadeiro. Mentir não é enganar-se nem cometer erro; não se mente dizendo apenas o falso, pelo menos se é de boa fé que se crê na verdade daquilo que se pensa ou daquilo acerca do que se opina no momento."

DERRIDA, Jacques, História da mentira: prolegômenos. Estudos Avançados, On-line version ISSN 1806-9592, Estud. av. vol.10 no.27 São Paulo May/Aug. 1996. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141996000200002>, acesso em 01/08/2015.

²²⁰ DESANTES, José Maria. La informacion como derecho. Editora Nacional, Madrid, España, 1974, p. 29.

apesar de não haver evidência de que seja necessário²²¹. Parece ser conveniente, ou facilitador para explicações não completas. De qualquer forma o segredo, ou omissão, são tratados como formas de falsear ou reduzir a verdade, ou restringi-la a certos limites (segredos são "silêncios já rompidos dentro de certos limites" e "mentira é uma falsificação consciente"²²²). Assim, o segredo é uma forma de mentira como também um elemento relevante de assimetria de informação, e algo relevante para análise de padrões decisórios, e pode limitar ou impedir a finalidade de uma política pública.

Ademais, ao se mencionar a verdade deve-se procurar alguns conceitos, assim como relacionar ao conceito de verdade processual e estabelecer graus de verdade (possível/verossímil, provável, não refutado, verdade processual), assim como distinções em relação a termos como verossimilhança. O direito, especificamente o direito processual necessita de padrões de aceitação de verdade (processual²²³, real), porque existe a necessidade de decisão, algo que existe em grande medida nas políticas públicas. Os padrões de aceitação de algo como verdadeiro e incontroverso não são algo uniforme no direito nacional, e um dos motivos incluem a vedação de reanálise de provas pelos tribunais superiores e a falta de requisitos específicos de fundamentação e de decisões²²⁴, o que não impede que aceitemos certos padrões como patamares mínimos, mesmo que se reconheça a possibilidade de falibilidade humana (não há separação rígida entre questões de fato e de direito e há a necessidade prática de no processo haver decisões, o que justifica a verdade processual, instrumental ou provável²²⁵).

²²¹ Ninguém sonha negar que o silêncio possa ser frequentemente útil ao Estado, mas jamais foi provado que o silêncio seja condição indispensável a sua sobrevivência. Enquanto que em caso algum poderíamos confiar a comunidade pública a um homem, sem arruinar a liberdade.

ALMINO, João. O segredo e a informação: ética e política no espaço público. Editora Brasiliense, 1986, p. 79.

²²² Ibid., p. 13.

²²³ "Tradicionalmente, afirma-se que no processo penal busca-se a verdade real, enquanto no processo civil seria suficiente a verdade formal, dicotomia rechaçada por doutrina mais recente, que se refere à verdade judicial, como a verdade possível de se obter no processo.

A seu turno, Walter afirma que: 'o processo civil se mostra inclinado a certos raciocínios que levam a admitir a constatação de um fato pelo convencimento de que esse fato é preponderantemente verossímil, o que não cabe dizer simplesmente em relação ao processo penal, governado pelo princípio do in dubio pro reo, de corte constitucional'."

BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. Standards probatórios no processo penal. In Revista jurídica, São Paulo, v. 56, n. 363, p. 127-144, jan. 2008, p. 178.

²²⁴ Ibid., p. 183.

²²⁵ Ibid., p. 162.

Acerca dos níveis podemos mencionar os indícios. Os indícios distinguem-se dos fatos por não terem sido observados nos seus aspectos usuais²²⁶, destacando-se a interligação entre fato e direito, modelo e observação. Já as presunções²²⁷ decorrem da grande probabilidade de em se verificando algum elementos algumas conclusões serem observadas, mas também servem para evitar comportamentos contraditórios ou excessivas discussões sobre a qualidade das informações. Não se pode, todavia, aceitar tudo que é estatal como tendo a presunção de veracidade, até mesmo porque essas presunções se mostram contraditórias ou incompatíveis, especialmente se informações de várias fontes é analisada. Já a verossimilhança²²⁸ pode-se apresentar como grau de verdade²²⁹, distingue-se da verdade, pois tem caráter de procedimento²³⁰ e pode

²²⁶ "No discurso jurídico, os fatos devem ser provados, por isso, nesse caso, os demandantes discutem sobre a veracidade dos fatos. Portanto, a argumentação exige controvérsia dos litigantes. Sem controvérsia não há argumentação.

Muito se fala na relação processual sobre fato e indício. O fato é a 'coisa feita', 'verificada', 'observada'. " VIANA, Joseval Martins. Argumentação no discurso jurídico. 1. ed., São Caetano do Sul, SP: Yedis Editora, 2005, p. 203.

²²⁷ "Talvez a grande diferença entre uma presunção e um raciocínio inferencial comum é que a presunção, ao cristalizar um caminho para ligar determinadas premissas a uma conclusão, considerada, abstratamente, viabiliza uma inferência que possibilita a constatação de fatos a partir de uma regra fixa de experiência. O raciocínio da presunção exige um esforço dedutivo de aplicação de sua regra abstrata ao caso concreto. Possibilita a simplificação da investigação, ao estabelecer um caminho muitas vezes trilhado de maneira antecipada, impedindo que a falta de comprovação definitiva impeça seu reconhecimento diante de dada regra geral. Ao contrário das inferências comuns que exigem um apoio para suas máximas de experiência, a presunção estipula uma regra desvinculada e anterior à própria discussão."

SILVEIRA, Daniel Coutinho da. PROVA, ARGUMENTO E DECISÃO: Critérios de suficiência para orientação dos juízos de fato no direito processual brasileiro. Dissertação(mestrado acadêmico em Direito), 344 f.- Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 2011, p. 235.

²²⁸ "§7. Verossimilhança. Em construções desse tipo, é comum fazer remissão à probabilidade ou à verossimilhança como critérios possíveis de avaliação do objetivo da prova, mas do jeito que são apresentados esses parâmetros, sem fundamentação adequada, acabam sendo apenas espécies de escusa antecipada aos erros que eventualmente se possa cometer no julgamento das questões de fato, apenas um mecanismo para afastar alegações de ilegitimidade da investigação processual, porque, de modo algum, discutem como concebê-las ou o que seria necessário para estruturar o direito probatório em torno delas. Assim, se o livre convencimento gera, por um lado, a possibilidade de desvincular o juízo de esquemas prévios que reduzam as possibilidades de investigação da verdade, por outro, parece lutar contra perigos iminentes de arbitrariedade dos julgadores os quais não consegue afastar no plano normativo, seja por soluções dogmáticas, seja pelo estudo das decisões jurídicas. "

Ibid., p. 27.

²²⁹ "Se a prova, como se viu, não tem o condão de retratar fielmente a verdade, se é impossível essa exata reconstrução da realidade pelo conjunto probatório, disso resulta que a convicção do juiz se alicerça sempre numa representação aproximada do que ele tenha por verdadeiro. De tal sorte, portanto, a certeza subjetiva do julgador será sempre fruto de uma elevada verossimilhança.

(...)

Ocorre que, quando se tem a verdade como o mais alto grau de verossimilhança de determinada afirmação, ou quando se diz que a certeza do julgador é consequência de um juízo sobre a elevada probabilidade de que os fatos tenham se passado de tal ou qual maneira, está-se tratando de uma probabilidade forte o suficiente para convencer o julgador, para infundir em seu espírito a crença de que a afirmação fática condiz com a sua representação da realidade."

implicar na aceitação de algo falso, mesmo que provisoriamente. Isso significa que algo verossímil pode não ser verdadeiro, mas num dado contexto parecia plausível. Em sentido oposto, se existem divergências cognitivas algo pode ser verdadeiro (coerente, correspondente), mas até inverossímil. Advoga-se que, em políticas públicas, não é adequado a manutenção de algo verdadeiro, mas que parece inverossímil, no sentido de que isso não atende, por exemplo, ao preceito informativo da LAI. Além disso, parece ser útil que se imaginem critérios de suficiência de verdade²³¹, que permitem a justificação prévia da política pública num tempo decisório adequado, como também que se reconheçam graus de verdade num conceito aproximativa e iterativa, relacionada à maior probabilidade segundo a experiência vigente²³², algo usual para políticas públicas.

Deve-se considerar que os atos de gastar e mensurar num fundo setorial redistributivo é um mínimo que se espera, mas seu cumprimento é parte fácil, e pouco indica sobre a utilidade, necessidade e cumprimento de outros princípios da administração pública. Deve-se considerar que algumas informações são essenciais ao exercício das liberdades republicanas (assim como se expressar, gerar manifestações,

GASTAL, Alexandre Fernandes. A SUFICIÊNCIA DO JUÍZO DE VEROSSIMILHANÇA PARA A DECISÃO DAS QUESTÕES FÁTICAS. Tese (doutorado em direito), 204 f., Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRS, Porto Alegre, 2006, p. 74-75.

²³⁰ "É freqüente na doutrina essa abordagem dicotômica, que, de um lado põe o juízo de verdade – o qual, bem examinado, já se viu não ser mais que probabilidade –, concretamente construído a partir dos elementos de prova carreados aos autos por uma instrução plena, e de outro o juízo de verossimilhança, forjado sobre a afirmação do fato, por meio da verificação do quanto a asserção fática corresponde a uma idéia pré-construída de como aquele tipo de situação se dá normalmente."

GASTAL, Alexandre Fernandes. A SUFICIÊNCIA DO JUÍZO DE VEROSSIMILHANÇA PARA A DECISÃO DAS QUESTÕES FÁTICAS. Tese (doutorado em direito), 204 f., Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRS, Porto Alegre, 2006, p. 77.

²³¹ "Nesse espírito, os critérios de suficiência normalmente estabelecem para esse tipo de questões submetidas ao processo civil um grau mínimo de probabilidade a ser satisfeito para a proclamação do convencimento. Tal critério é comumente designado por "probabilidade preponderante", que é atingido a partir do momento em que determinada hipótese deixa de ser uma mera possibilidade para se tornar provável. Esse termo indica não somente que a hipótese é factível, mas que tem indicadores seguros de que há mais razões para acreditar nela do que não acreditar, além de viabilizar uma comparação com as hipóteses rivais. Assinar qualquer outro "*standard*" a uma situação na qual haja condições de igualdade entre as partes, sem justificativas específicas, soa arbitrário, por renegar a confirmação e seleção das hipóteses mesmo quando aparecem como os melhores discursos para explicar a situação em relação aos outros."

SILVEIRA, Daniel Coutinho da. PROVA, ARGUMENTO E DECISÃO: Critérios de suficiência para orientação dos juízos de fato no direito processual brasileiro. Dissertação(mestrado acadêmico em Direito), 344 f.- Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 2011, p. 36.

²³² Ibid., p. 97.

não se mantendo "torpe e incoerente" ²³³), e de certa forma tudo que lhe dá suporte ou consistência deve possuir as mesmas características. A essencialidade de certas informações associam-se à divulgação ampla, que é a regra constitucional, a exemplo de liberdade de comunicação (art. 5º, IV e IX), acesso à informação (art. 5º, XIV); comunicação social (arts. 220 a 224), estabelecendo que apenas a própria constituição pode-lhes estabelecer restrições. Na regulamentação da LAI, existe a previsão de que "informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiada" (art. 7º, caput e §3º) devam ser disponibilizadas ativamente e incluem execução orçamentária e financeira, estrutura, principais cargos.

A escolha de como gastar e que projetos apoiar tem elementos de discricionariedade, que não podem ser confundidos com arbitrariedade. Não há que se imaginar uma única resposta ou solução ideal, mas um quadro com vários valores possíveis e ponderáveis ²³⁴, em que a fundamentação assume papel crucial. Naturalmente as normas que instituíram os fundos possuem textos abertos e regras que não preveem todas as hipóteses, algo usual no positivismo jurídico, e que permite ao gestor a busca da melhor solução no caso concreto, algo que pode levar ao arbitrário/casuístico ²³⁵. Por outro lado, a existência de múltiplas opções eleva a discricionariedade, mas impõe necessidade de documentar decisões, motivar, até mesmo para evitar o casuísmo no momento de completar as omissões/lacunas no caso concreto, algo inerente ao positivismo ²³⁶. Assim, além da mensuração de gastos é importante que os fatores de decisão se mostrem ao menos coerentes e num dado contexto verdadeiros e suficientes.

²³³ PAGLIARINI, Alexandre Coutinho; AGOSTINI, Leonardo Cesar de. A Relação entre Regime Democrático e Direito à Informação. Revista DIREITOS FUNDAMENTAIS & JUSTIÇA Nº 8 - JUL./SET. 2009, p. 75.

²³⁴ "Jamais existiu um relativismo para hermenêutica. São antes os adversários da hermenêutica que conjuram o fantasma do relativismo, porque suspeitam existir na hermenêutica uma concepção de verdade, que não corresponde às suas expectativas fundamentalistas. (...) Como se alcança uma verdade absoluta e não mais discutível? Isso nunca foi mostrado de forma satisfatória. No máximo, "ex negativo": essa verdade deveria ser não finita, não temporal, incondicional, insubstituível, etc. Nessas caracterizações, chama atenção a insistente negação da finitude. Com razão, pode-se reconhecer nessa negação o movimento básico da metafísica, que é exatamente a superação da temporalidade."

STRECK, Lenio Luiz. Verdade e consenso : constituição, hermenêutica e teorias discursivas. São Paulo : Saraiva, 2014, p. 215.

²³⁵ "Nesse sentido, discricionariedade acaba, no plano da linguagem, sendo sinônimo de arbitrariedade. E não confundamos essa discussão - tão relevante para a teoria do direito - com a separação feita pelo direito administrativo entre atos discricionários e vinculados, ambos diferem de atos arbitrários. Trata-se, sim, de discutir - ou na verdade, pôr em xeque - o grau de liberdade dado ao intérprete (juiz) em face da legislação produzida democraticamente, com dependência fundamental da Constituição."

Ibid., p. 39.

²³⁶ Ibid., p. 69.

Nesse contexto, a publicidade surge como desvendamento do segredo, ou seja, algo que amplia de forma real ou potencial a possibilidade de conhecimento de uma informação. É mais do que isso, como por exemplo, a publicidade presumida em diários oficiais é condição de eficácia de certos atos, como, por exemplo, os contratos administrativos da Lei 8.666/1993²³⁷. A publicidade tempestiva tende a evitar a assimetria de informações e que a concentração de segredos em poucas pessoas se torne um risco, ou um incômodo, ou mesmo risco (medido pela relação entre os que são afetados por ele e os que guardam tal segredo²³⁸).

Além da diminuição do segredo e das omissões, outro fator relevante para a busca de algum grau de verdade é o direito de réplica e investigação²³⁹, que significa a possibilidade de os dados e as afirmações passarem por crivos, e tais resultados serem também oficiais e divulgados. A investigação envolve elementos com aferir, questionar, circularizar (verificar procedência e correspondência)²⁴⁰, que é o confronto entre várias versões ou fontes. Envolve também a verificação de séries históricas, ou validação em tempos ou espaços distintos, mas comparáveis. Pontua-se que a disponibilidade de informações com tais atributos não é, em regra, algo natural, e deve ser incluído no rol de elementos a serem organizados para que uma organização ou instituição efetivamente possa ofertar tal qualidade de dados. O direito a investigar e a contestar envolve questões como lidar com idiossincrasias da informação, que podem ser usadas para torná-las de difícil acesso ou falseá-las, assim como requer uma transparência

²³⁷ Lei 8.666, de 21 de junho de 1993

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

Art. 61(...)

Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

²³⁸ Ibid., p. 17.

²³⁹ "Información y verdade son términos correlativos. Una información que no sea verdadeira no solamente constituye una carencia de la información, sino algo peor. La información falsa es inferior a nada, porque es algo evidentemente malo. Si se pudiera cuantificar habría que la información no verdadera es menor que cero: es un valor negativo. Ascendiendo al plano cualitativo, la información no verdadera constituye una corrupción de la información. Se puede observar el paralelismo de esta idea con aquella outra, según la cual la ley injusta nos es tal le, sino una corrupción de la ley."

DESANTES, José Maria. La información como derecho. Editora Nacional, Madrid, España, 1974, p. 362.

²⁴⁰ CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. Direito de Informação e Liberdade de Expressão. Rio de Janeiro, Renovar, 1999, p. 150.

efetiva, não somente dos elementos já tratados pela administração, mas das causas, e do que foi rejeitado²⁴¹, ou mesmo situações em que faltavam parâmetros, mas era preciso decidir.

Deve-se ponderar que a lacuna ou omissão parcial da informação distingui-se do segredo e da mentira, mas pode ser difícil distinguir uma da outra, por envolver questão de intencionalidades, assim como serem formas de comunicação. Não há uma solução trivial para isso, uma vez que, em regra, mais informação, de obtenção mais gravosa ou dispendiosa deveria ser coletada ou tratada. De qualquer forma, há que se reconhecer tal questão e alterar forma de organização de informação de tal modo que essa confusão não seja a regra. Se a informação está lacunosa ou com atributos de qualidade deficiente, pode ocorrer a publicidade aclamativa²⁴², ou distorcida, em que há conflito entre a informação e sua mercantilização. A notícia deveria representar o objeto a que se refere (a correspondência exclui falsidade, calúnia, difamações, dados inexatos, exagerados ou simulados, mentira estatística, triunfalismo, ocultação ou dissimulação)²⁴³. Assim, mesmo que tal objetivo seja algo impossível, não se espera que a mensagem tente representar realidade diversa.

O direito à informação verdadeira envolve a liberdade negativa de o Estado não interferir como também o de garantir a igualdade de oportunidades, e evitar grupos com acesso privilegiado à informação²⁴⁴, o que significa propiciar informações que amparem as escolhas dos interessados. Nesse sentido, as informações devem ser adequadas e propiciar que os destinatários possam escolher, de forma isonômica, quais opções ou

²⁴¹ "A informação de dados tem de específico o direito de acesso a dados e possibilidade de contestação, retificação e atualização, além do cancelamento de dados ultrapassados. Ainda, estão presentes o respeito aos dados ditos sensíveis, que são aqueles que correspondem ao mais íntimo da pessoa, e transparência quanto existência de banco, tipos de dados recolhidos e finalidade. Mais uma vez, destaca-se a coletivização porque dirigida e disponível a qualquer interessado e apta a difundir dados a uma gama imensa de pessoas."

Ibid., p. 163

²⁴² Diz Habermas que, se inicialmente a publicidade se afirmou em oposição ao segredo praticado pelo absolutismo, submetendo personalidades e problemas à discussão pública e fazendo com que as decisões políticas ficassem sujeitas à revisão diante do tribunal da opinião pública, atualmente ocorre o contrário. "Ela confere a personalidades ou coisas um prestígio público, e as torna insuscetíveis de serem adotadas sem reserva nem discussão, no seio de um clima de opinião não pública." (Habermas, *L'espace public*, Paris, Payot, 1978, p. 209). A publicidade dos debates parlamentares foi pervertida em publicidade aclamativa, com as vastas campanhas de informação, e as dos debates judiciais foi recuperada pelo consumo.

ALMINO, João. O segredo e a informação: ética e política no espaço público. Editora Brasiliense, 1986, p. 41.

²⁴³ DESANTES, José Maria. La informacion como derecho. Editora Nacional, Madrid, España, 1974, p. 53.

²⁴⁴ ALMINO, João. O segredo e a informação: ética e política no espaço público. Editora Brasiliense, 1986, p. 94.

alternativas lhe interessam, com prazos e formas razoáveis para tomarem conhecimento e participar de decisões públicas. Nesse contexto, a informação que interessa, e que no contexto de ações governamentais deve ter seu âmbito ampliado, é aquela que pode ser acessada por terceiros. O papel do estado, garantindo planos de vida, pode ser visto como um contrato social nas democracias modernas, em que um mínimo de ética e lógica na informação vincula-se ao exercício da cidadania²⁴⁵.

Dessa forma, destaca-se o papel coletivo da informação e sua utilidade de forma coletiva pois "Todos meios de informação voltam-se à sociedade; prestam um serviço à sociedade; existem em função e para satisfazer a sociedade"²⁴⁶. Esse direito coletivo e difuso, pertencente à comunidade²⁴⁷ implica que a informação deve estar acessível, para usuários e interessados muitas vezes indeterminados. Não pode ser suprida pelo acesso individualizado e de informações sobre as quais já se tenha algum grau de conhecimento prévio necessário, como é o caso de *habeas data*²⁴⁸ ou de informações por meio de certidões emitidas a requerimento, sendo que o direito de petição tem se distanciado do direito de receber informações²⁴⁹.

2.1 Formas de publicação

A LAI, assim como o texto constitucional prevê publicidade dos atos administrativos. Na mesma linha, muitas legislações especiais (Lei de licitações, Lei

²⁴⁵ "Na verdade, o mais importante na argumentação de Jardim estaria em questionar uma compreensão tecnocrática da política ou uma compreensão rousseauiana da vontade: assim como não podemos falar de verdade como uma relação evidencial entre o intelecto e as coisas, não podemos falar de política como uma relação espontânea entre o desejo e suas metas. A relação entre o Estado e a Sociedade e dos setores estatais e governamentais entre si, depende do regime informacional que perpassa fontes/recursos de informação, infra-estruturas tecnológicas, memórias documentárias, instrumentos de processamento, culturas profissionais e posições relativas dos atores técnicos e políticos."

JARDIM, Jose Maria. Transparência e opacidade do Estado no Brasil : usos e desusos da informação governamental. Editora da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1999, p. 20.

²⁴⁶ CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. Direito de Informação e Liberdade de Expressão. Rio de Janeiro, Renovar, 1999, p. 157.

²⁴⁷ "Esse é o núcleo fundamental: o direito de informação lida com o processo massivo de informação, compreendido como aquele dirigido para alcançar, senão toda, boa parcela da comunidade. É justamente aí que reside a circunstância de ser um direito difuso, ou seja, pertencente a todos, sem poder ser fracionado entre os integrantes de uma comunidade. A informação a todos interessa, a todos submete, a todos é dirigida, a todos está acessível."

Ibid., p. 146.

²⁴⁸ "No âmbito constitucional, o princípio do direito à informação é garantido em muitos países através do *habeas data*, principal instrumento jurídico para obrigar legalmente os responsáveis a ceder as informações requisitadas segundo a regulamentação fixada pela legislação ordinária."

CEPIK, Marco. Direito à Informação: situação legal e desafios. 2013, p. 5.

²⁴⁹ CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. Direito de Informação e Liberdade de Expressão. Rio de Janeiro, Renovar, 1999, p. 129.

do processo eletrônico) colocam a publicidade, por vezes a oficial (em diário de justiça) como condição de eficácia do ato. Um dos motivadores de leis de acesso segundo Toby Mendel é a melhor adequação entre publicidade/participação e soluções tecnológicas, é importante que se destaque características e qualidade de uma publicação em periódico estante e outra em meio eletrônico, assim como seus pontos de contato.

Uma das mudanças relativas à maior disponibilidade e veracidade das informações pode ocorrer justamente na paulatina integração entre sites e sistemas de informações com a forma usual, e oficial de publicações de dados. A forma oficial ocorre por meio de publicações em jornais, usualmente com circulação diária. Há algumas vantagens no modelo, com preservação, garantia de data, continuidade, mas há problemas graves, especialmente no que tange a padronização e presença de elementos básicos de estruturação (formatação), assim como a dificuldade em juntar todas publicações relativas a uma negócio objeto (contrato, aditivos, correção). Sobre o conteúdo publicado em meios oficiais é de se notar que há pouca ou nenhuma padronização sobre como o conteúdo em si deve ser apresentado ou seus elementos. Um exemplo disso é a Portaria da Imprensa Nacional 268/2009, a qual se resume a listar quais documentos são publicados em quais seções do jornal, alguns elementos de autoria de documentos publicados em extrato ou resumo e procedimento para alteração, retificação e anulação de publicações, do ponto de vista formal²⁵⁰. Outra peculiaridade é que nem sempre os conteúdos são disponibilizados de forma integral, pois em certos casos há lei que prevê a publicação apenas do extrato, sem adentrar o que significa exatamente seus meandros e muitas vezes quais são seus atributos específicos²⁵¹. Basicamente se trata de uma prática que se apoiava no paradigma de impressão em

²⁵⁰ Art. 3º São publicados na íntegra na Seção 1 do Diário Oficial da União:

(...)

Art. 13. São publicados em resumo nos Jornais Oficiais, restringindo-se aos elementos necessários a sua identificação, vigência e eficácia, bem como nome e a função da autoridade signatária:

(..)

Art. 17. A alteração, revogação ou anulação de matéria oficial já publicada deve fazer referência às disposições emendadas ou invalidadas, com expressa menção da data da edição, seção e página da publicação anterior.

Portaria 268/2009 da Imprensa Nacional, Dispõe sobre normas para publicação de matérias nos Jornais Oficiais. Disponível em

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=3&data=09/10/2009>

²⁵¹ Lei 8.666/1993 Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez: I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais;

papel, no qual mais informação encarecia muito. Há muitos extratos que seguem padrões uniformes e mencionam identificações, mas deve-se notar que a identificação requer além da separação do conteúdo a determinação do contexto (época, órgão responsável, autoridade). Outros meios oficiais de divulgação são os diários da Justiça, no quais há permissão para publicação eletrônica²⁵². Para estes a lei estabelece apenas requisitos para comprovação de autoria e integridade, assim como prioriza o uso de códigos abertos, o que por si só, é muito pouco. Há outros regulamentos que trazem alguma padronização à publicação de processos, a exemplo da Resolução nº 12/2006 do Conselho Nacional de Justiça, que estabelece numeração única de processos. Ocorre que, para que se identifique precisamente um processo no meio dos outros, é importante não se confiar em critérios muito restritos ou de forma isolada (somente procurar um padrão de número, o que geraria falso positivo quando de uma remição), o que permite aumentar a confiabilidade.

É interessante notar que, a despeito dessas limitações, as publicações em jornais oficiais gozam de atributos como certeza, temporalidade e, em muitos casos, são a única representação digital de um conteúdo associado a um autor/responsável. Por mais que exista a representação digital de assinatura a partir de algoritmos de chaves assimétricas e reconhecimento por lei, a solução (tecnológica e normativa) é recente e tampouco é regra em muitas órgãos públicos. Nesse sentido o repositório de dados encontrado em jornais oficiais é um desafio, no sentido de um da dificuldade em se obter um resultado mais abrangente e preciso, como também é uma oportunidade para que se apliquem novos métodos e técnicas.

Uma das principais falhas da publicação de forma linear é a falta de capacidade/possibilidade de juntar informações sobre um tema/objeto de forma sistemática e precisa. De certa forma, ainda é incomum na cultura jurídica nacional a valorização da agregação e agrupamento de dados, como já ocorrer na União Europeia²⁵³. Tal forma de tratamento pode ajudar a encontrar repetições, lacunas,

²⁵² Lei 11.419/2006 Art. 4º Os tribunais poderão criar Diário da Justiça eletrônico, disponibilizado em sítio da rede mundial de computadores, para publicação de atos judiciais e administrativos próprios e dos órgãos a eles subordinados, bem como comunicações em geral.

(..)

Art. 14. Os sistemas a serem desenvolvidos pelos órgãos do Poder Judiciário deverão usar, preferencialmente, programas com código aberto, acessíveis ininterruptamente por meio da rede mundial de computadores, priorizando-se a sua padronização.

²⁵³ "Quando se está, diferentemente, perante bases de dados cujo conteúdo é formado por extractos, conceitos-chave ou referências bibliográficas, por exemplo, o produto era sensivelmente diferente da

inconsistências , garantir o cumprimento de critérios legais (conformidade) e subsidiar elementos de auditoria operacional²⁵⁴. É muito usual, ainda, que haja falta de referência e ligações entre a informação publicada ou falta de uso de elementos com dados únicos de pessoas²⁵⁵ , de identificadores que associem o que foi publicado a algo interno. Deve-se considerar que os jornais podem ser tratados com fontes primárias e que atendem a requisitos, a exemplo do Diário Oficial da União que circula há mais de século. Permitem a criação de histórico, como são distribuídos em grande escala geram presunção de data, integridade. De qualquer, forma, estão associadas a limitações inerentes e seria interessante que a publicação deixasse de ser vista como um apêndice, mas como uma parte essencial do trabalho de trabalho de uma organização pública e de seu fluxo de dados.

De certa forma, é como se aplicassem uma restrição ao acesso do conteúdo que a organização efetivamente usa para suas decisões. Se não há uma restrição explícita ao acesso à base, ao conjunto, isso decorre da forma como são disponibilizados. Por exemplo, há uma diferença em se mencionar quem está no momento num dado projeto e qual período de participação cada membro teve no projeto. A segunda informação é mais gerencial, mais precisa. Além disso, se não se informa taxa de atualização dos dados, pode-se encontrar informações que divulgam algo, mas encobrem situações relevantes. Há que se reconhecer que restrições podem ter origem em fontes diversas, tais como normativas, técnicas, econômicas, relativas a questões inerentes a produção de informações ou forma de organização. Do ponto de vista jurídica se destacam

obra original, embora nela inspirado. Levanta-se, neste caso, a questão de saber, em primeiro lugar, se a sua constituição está sujeita a autorização do autor da obra original, ou em que medida o está. Em segundo lugar, põe-se a questão de saber se a própria base de dados dará origem à criação de uma obra nova."

GONÇALVES, Maria Eduarda; Direito da Informação. Novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação. Livraria Almedina, Coimbra, 2003, p. 67.

²⁵⁴"Auditoria operacional (ANOp1) é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

A economicidade é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade (ISSAI 3000/1.5, 2004)³. Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição."

BRASIL, Tribunal de Contas da União, MANUAL DE AUDITORIA OPERACIONAL , PORTARIA-SEGECEX Nº 4, DE 26 DE FEVEREIRO DE 2010, p. 11-12.

²⁵⁵ exemplos seriam o uso de números de CPF (cadastro de pessoa física) ou CNPJ (cadastro nacional de pessoas jurídicas), que são pouco utilizados em muitas publicações do diário oficial da União (verificável por pesquisa empírica em <https://contas.tcu.gov.br/adp/Web/busca/results.jsp>, em que até 90% dos extratos de contratos [seção 3] sequer mencionavam CP/CNPJ de beneficiários em consulta de anos de 2008 a 2012), como também no site do Ministério da Ciência e Tecnologia e agências financiadoras, quando de elementos dos fundos setoriais.

restrições a dados pessoais, direito de autor²⁵⁶, sigilo comercial, propriedade intelectual, requisitos quanto à identificação e à demonstração de interesse. Limitações técnicas incluem elementos como a necessidade de obtenção de cópias físicas de documentos, de disponibilidade em determinado momento, da necessidade de retrabalho, processamento, filtragem ou qualquer procedimento que requeira intervenção humana e não se encontre na finalidade precípua da administração. Econômicas incluem custos de disponibilidade, cópia, como também a necessidade da documentação dos processos que produzem ou coletam informação. Em relação a organização muitos elementos como classificação, precisão, redundância, autoria são relevantes.

É certo que tais dimensões não são independentes e ganhos de eficiência de uma podem refletir em facilidade em outras. Um exemplo clássico é a verificação de como as tecnologias de redes, a informação digital e os congêneres reduziram custos marginais de entrega de conteúdo ou sua produção. Todavia, é essencial se destacar que a qualidade da informação usualmente obtida em sites de internet não é adequada ou modelo para informações governamentais no tocante à necessidade de requisitos e potenciais usos que derivam e decorrem da posição estatal como mediador de interesses públicos e mesmo privados.

Uma forma de buscar maior eficiência nesse processo é tratar a informação estatal em si, ou parte dela, como um bem econômico e passível de comercialização²⁵⁷. Tal abordagem propicia, em muitas situações, que as situações de escassez (especialmente indisponibilidade) sejam tratadas como problemas de otimização de custos. O acesso privado não substituiu o público, mas pode facilitar ou criar novas formas de acesso ou organização, que podem ser ter sua exploração facilitada ou

²⁵⁶"A nosso ver não. A discussão poderia travar-se quanto ao direito pessoal (ou 'moral') de autor, cujo relevo se apaga aliás cada vez mais a nível mundial. No ponto de vista patrimonial, é um puro instituto positivo: a lei cria-o ou não, com o objetivo, a duração e o conteúdo que entender. Como todos os institutos meramente positivos, é ditado pela utilidade social dele derivada."

ASCENCAO, José de Oliveira. O DIREITO AUTORAL NUMA PERSPECTIVA DE REFORMA. In Estudos de direito do autor e a revisão da lei dos direitos autorais Marcos Wachowicz, Manuel Joaquim Pereira dos Santos (organizadores). – Florianópolis : Fundação Boiteux, 2010, p. 17.

²⁵⁷"A comercialização da informação administrativa pressupõe, desde logo, que sejam diferenciadas as informações que constituem parte integrante de missões essenciais do Estado ou de entidades públicas de que estes não pretendem despojar-se, daquelas que, sendo embora de importância para o cumprimento de missões de natureza pública, poderão ser cedidas ao sector privado sob determinadas condições ou restrições ou sem restrições especiais."

GONÇALVES, Maria Eduarda; Direito da Informação. Novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação. Livraria Almedina, Coimbra, 2003, p. 118.

viabilizado se o Estado explicita a existência de dados e informações²⁵⁸. Nesses casos, pode haver uma certa substituição de dificuldades impostas pelo poder público, a despeito das previsões de publicidade, por facilidades ofertadas por privados, em troca de remuneração. Há que se garantir o não monopólio privado, assim como o acesso de alguma forma aos dados especialmente sem contraprestação direta (taxas, uma vez que já existem diversos tributos e toda expectativa para ações estatais). Também representa considerar o tratamento e busca de encontrar inconsistências e preenchimento de lacunas como algo relevante, quiçá inovador²⁵⁹, merecedor de proteção jurídica, até mesmo para a que o processo em si evolua. Nesse sentido há espaço para que se regule a oferta de informações públicas, ou seja, para que a própria atuação seja alterada, mais voltada para incentivo, e os cidadãos de certa forma como consumidores de tais serviços ou produtos.

A execução de políticas pública envolve o uso de racionalidade limitada ou prática. Isso implica que a solução é contextualizada e limitada, e envolve o pressuposto de que é necessária alguma decisão ou o uso do volume de recursos públicos continuamente arrecadado. Nesse sentido, o aumento da qualidade e disponibilidade das informações pode ajudar nas decisões sobre políticas públicas²⁶⁰, ou no seu monitoramento e consequente aperfeiçoamento. Incertezas são inerentes ao processo decisório, mas informação melhor e conhecimento dos processos intermediários que levaram a decisões ou escolhas presta-se a auditorias, ao controle social e como

²⁵⁸ Ibid., p. 123.

²⁵⁹ "Na ausência de outras figuras legais, as indústrias de programas de computador e de bases de dados socorreram-se das referidas. Mas elas não são plenamente satisfatórias por não protegerem *erga omnes*: os contratos, por exemplo, limitam-se a proteger os interesses do autor ou produtor perante as outras partes contratantes e não perante terceiros; e a repressão da violação do segredo de fabrico pressupõe a má-fé do utilizador, o que nem sempre é fácil de provar (Rebelo, 1983: 204). Acresce que a difusão electrónica de informação faz aumentar o grau de risco de apropriação de informação (mais rigorosamente, de acesso indevido à informação) e da sua integração nos sistemas informáticos. Daí ter-se reconhecido a necessidade de configurar formas de protecção directa e não meramente indirecta da informação, como acontece com a protecção do respectivo suporte ou no quadro de relações bilaterais ou de concorrência."

Ibid., p. 49.

²⁶⁰ "Os executores de políticas muitas vezes recebem instruções conflitantes, de mais de uma fonte. Embora o estereótipo do burocrata o mostre colocado claramente numa pirâmide hierárquica, com vários subordinados recebendo ordens de um único superior, a maioria dos administradores recebem ordens de mais de uma fonte. Um exemplo: o presidente Kennedy deu ordens para a retirada de mísseis norte-americanos da Turquia; outros canais continuaram a defender o apoio à OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) por meio da cooperação com os turcos. Diante desse conflito de diretrizes, os burocratas do Departamento da Defesa decidiram o que fazer, e os mísseis foram deixados em território turco."

LINDBLOM, C. O Processo de Decisão Política, Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1980, p. 61.

afirmando, para que se legitime a atuação estatal, assim como facilita ou propicia eventuais responsabilizações.

2.2 Público e disponível

Uma das formas de se aferir a possível veracidade de uma informação decorre do confronto entre o que é publicado e a relação adequada entre o que é disponibilizado e o que deu origem a tais publicações. Por exemplo, se a publicação resumida dos contratos previstos na lei de Licitações para a eficácia de tais instrumentos²⁶¹ apresenta elementos insuficientes para identificar os principais aspectos objetivos, subjetivos dos contratos, suas mutações e remissões para os documentos precedentes assim como o inteiro teor. Deve-se pontuar que os procedimentos de distribuição de recursos dos fundos setoriais seguem legislação específica, não se enquadrando como compras públicas ou concurso, e isto é utilizado para que se reduza obrigações quanto a publicidade, forma ou modalidade de escolhas, o que significa que muitos dos elementos subjetivos ou objetivos essenciais ao conhecimento do que se financia podem não apresentados e lacunas nas normas podem ser alegadas.

Nas relações entre informações deve-se destacar que informações secundárias não são necessariamente algo ruim ou algo que distorce as informações da fonte. Algo importante é que se distingam origens ou momentos distintos. É certo que certas informações secundárias representam um extrato ou filtro das informações primárias. Pode ser uma forma de simplificar como também de omitir detalhes, mas tais informações são interessantes, desde que haja a rastreabilidade com os dados primários, o que permite o eventual questionamento e identificação de discrepâncias.

Em termos de níveis de abstração pode-se considerar uma escala entre dado, informação (no sentido estrito) e conhecimento. O primeiro relaciona-se com algo bruto, não tratado, o segundo relaciona-se a algo que pode ser transmitido, e o

²⁶¹ Lei 8.666, de 21 de junho de 1993

Art. 61. Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

conhecimento refere-se à internalização da informação. A informação influencia processos cognitivos que levam ao conhecimento, mas se distingue deste²⁶².

Uma forma de informação secundária de grande valor para agrupamento e entendimento das relações entre elementos da informação é a metainformação, ou seja, informação sobre informação. Na representação secundária os conceitos são sucintamente identificados e selecionados seus aspectos fundamentais²⁶³. Trata-se de algo relevante para identificar contexto e com isso relações de causalidade, possíveis embasamentos para decisões e abstrações, ou seja, ajuda na interpretação de dados e informações. Por exemplo, se preenchem e conectam as informações dos pesquisadores que atuaram nos projetos dos fundos setoriais, cria-se correlação com seus currículos *lattes*, e atividades sincrônicas desenvolvidas com os projetos podem estar direta ou indiretamente relacionadas aos currículos.

Com alguns conceitos e diferenciações sobre informação o próximo passo é o entendimento do papel da liberdade de informação na consecução do papel do Estado e de organizações que lidam com interesses públicos. Nessa linha, ao papel da liberdade de informação²⁶⁴ associa-se a verificação e conhecimento de como o Estado realiza suas atividades, a forma de viabilização de fruição de direitos e garantias. No direito

²⁶² "Conhecimento é definido como aquilo que sabemos. Conhecimento envolve os processos mentais de compreensão, entendimento e aprendizado que se passam na mente e apenas na mente, independentemente de interação com o mundo exterior à mente e a interação com outros. Sempre que desejamos expressar o que sabemos, podemos somente fazê-lo por meio de mensagens de um tipo ou outro – oral, escrita, gráfica, gestual ou até por meio da linguagem corporal. Mensagens deste tipo não levam conhecimento, pois elas constituem informações que uma mente preparada pode assimilar, entender, compreender e incorporar às suas próprias estruturas de conhecimento."
LIMA-MARQUES, M.; OLIVEIRA, F. L. Arquitetura da informação: base para a gestão do conhecimento. In TARAPANOFF, K. (Org.). Inteligência, informação e conhecimento em corporações. Brasília: IBICT, 2006. p. 241-255.

²⁶³ "Nesse sentido, no processo de tratamento ou processamento dos registros de conhecimento para fins de armazenagem nos sistemas de informação, é requerido um novo estágio de representação, desta vez partindo-se não do ser ontológico em si, mas do conhecimento sobre o ser, expresso em documentos. Esta seria uma representação secundária. Nesse sentido, a representação secundária teria por objeto prioritário não o acervo da ontologia, das coisas e seres existentes, mas o acervo de conhecimentos sobre essas coisas e seres, objetos da epistemologia."

ALVARENGA, L. Representação do conhecimento na perspectiva da Ciência da Informação em tempo e espaço digitais. Enc. Bibli. R. Eletr. Bibliotecon. Ci. Inf., Florianópolis, n.15, 2003. p. 5.

²⁶⁴ A democracia também implica prestação de contas e boa governança. O público tem o direito de perquirir os atos de seus líderes e de participar de um debate pleno e aberto sobre tais atos. Precisa ser capaz de avaliar o desempenho do governo, o que depende do acesso à informação sobre o estado da economia, sistemas sociais e outras questões de interesse público. Uma das formas mais eficazes de atacar a má governança, sobretudo com o passar do tempo, é por meio do debate aberto e bem informado.

MENDEL, Toby. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. Segunda edição revista e atualizada, Brasília, dezembro de 2009, p. 5.

brasileiro o direito liberdade de informação só ganhou previsão constitucional com a Carta Magna de 1988, sendo que tal liberdade está associada direitos tais como os da liberdade de expressão (CF, art. 5º, IX) e o da informação (CF, arts. 5º, XIV, e 220).

De certa forma o direito de informar ou liberdade de expressão é tratado como uma permissão²⁶⁵, aqueles que desejem promover seu ponto de vista o fazem, usando os meio convenientes. Já o direito a informação envolve o dever estatal em publicar certas informações, de ofício como decorrência natural de certas atividades e sob demanda²⁶⁶. No modelo passivo a administração pública deve aceitar pedidos de acesso a informações, e o modelo ativo, em que a administração deve disponibilizar um conjunto relevante de informações, sem a necessidade de provocação. Na acepção ativa as atividades associadas à divulgação de informações são mais esparsas, muitas vezes associadas a alguns sistemas estruturantes, como orçamentário, pessoal, licitações e contratos, controle processual, arrecadação tributária, que se relacionam com atividades gerais da administração.

No cenário nacional o primeiro modelo é o regulamentado pela Lei de acesso à informação, Lei 12.527/2011, que dá vazão um modelo de publicidade passiva, em que demandas são solicitadas. Há previsão de princípios que concretizam em algum grau formas de publicidade ativa, especialmente para algumas informações de interesse público. Em sua regulamentação, para o Poder Público Federal no âmbito do Executivo,

²⁶⁵ O direito de informar consiste na faculdade, garantida pela Constituição a todos os indivíduos, de veicular qualquer tipo de informação, e é garantido expressamente pelo artigo 220, caput, ou seja, a liberdade para informar. Vidal Serrano conceitua este direito como: "O direito de informar, na Constituição brasileira, de regra, assume uma feição de permissão, é permitido a todo indivíduo veicular as informações que julgar pertinentes, desde que possua os meios necessários para tanto". O legislador constituinte buscou, nos artigos 220 e seguintes, garantir a democracia dos meios de comunicação social e, com isso, afastar censuras no exercício da comunicação jornalística.

SVALOV, Barbara. O direito à informação e a proteção dos direitos da personalidade. In Informação e direitos fundamentais: a eficácia horizontal de normas constitucionais/ Débora Gozzo. São Paulo, Ed. Saraiva, 2012, p. 62.

²⁶⁶ O direito a informação é mais comumente associado ao direito de pedir e receber informações de órgãos públicos. Trata-se de uma modalidade-chave pela qual o direito é exercido, mas não é a única. A maioria das leis sobre direito a informação atribui uma obrigação aos órgãos públicos de publicar informações de forma proativa ou rotineira, independentemente de requisições específicas. A abrangência disso varia, mas geralmente se estende a informações essenciais sobre seu funcionamento, suas políticas, oportunidades de participação pública em seu trabalho e o modo de pedir informações. A "extração" de informações dessa forma está conquistando reconhecimento crescente como um dos meios mais eficazes de melhorar o acesso a informação sob o controle dos órgãos públicos.

Outro aspecto desse direito está começando a surgir aos poucos. Diferentemente dos outros dois aspectos do direito, relacionados às informações já mantidas pelos órgãos públicos, esse terceiro aspecto atribui uma obrigação positiva sobre os Estados para assegurar a disponibilidade de determinadas categorias-chave de informações.

MENDEL, Toby. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. Segunda edição revista e atualizada, Brasília, dezembro de 2009, p. 4-5.

houve previsão de um rol de informações caracterizadas como de interesse público²⁶⁷, que tiveram o condão de ampliar o rol de informações antes omitidas, ou disponibilizadas sem detalhes, a exemplo das remunerações dos servidores públicos.

Outro aspecto se refere às demandas e à forma de seu atendimento. Há certa dificuldade em se considerar atendimento aos pedidos de demanda qualquer resposta dada pela administração. Deve se considerar que a regulamentação previu uma série de limitações que podem ser usadas, ou eventualmente explicarem recusas travestidas de atendimentos, que podem ser razoavelmente restritivas²⁶⁸. Por exemplo, é difícil imaginar a prestação de informação cujo atendimento não demande "trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações", especialmente se o suporte a tais informações não levou em consideração a necessidade demandada. Deve-se lembrar que uma informação pública em regra tem a presunção de veracidade e legitimidade, o que pode acarretar um cuidado extra no que tange a precisão, alcance e completude de um informação. Por exemplo, algo que em alguns aspectos pode parecer simples, como o sistema jurídico, não o é quando se demandam respostas específicas como quais as normas vigentes e aplicáveis a uma situação, qual a lei/norma multigente em determinado tempo.

Outra situação interessante é a dificuldade em acessar conjuntos de informações com partes sigilosas ou da forma que a administração não pretende disponibilizar. Um

²⁶⁷ Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012

Art. 7º (...) § 3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1o, informações sobre:

I - estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;

II - programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;

III - repasses ou transferências de recursos financeiros;

IV - execução orçamentária e financeira detalhada;

V - licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;

VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

VII - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; e

VIII - contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da Lei no 12.527, de 2011, e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC.

²⁶⁸ Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012.

Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:

I - genéricos;

II - desproporcionais ou desarrazoados; ou

III - que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.

exemplo é buscar saber quais são as demandas de informações que são endereçadas a um órgão, assim como as justificativas disponibilizadas para os não atendimentos. A dificuldade em obter tais dados esbarra nos dados pessoais de quem demandou, eventuais dados sigilosos, que demandariam classificações. O mesmo pode valer para diversas informações que são utilizadas para gerar respostas. No caso de fundos setoriais há diversas limitações de publicidade oriundas de dados que podem compor segredo comercial de empresas proponentes/participantes, de projetos que envolvam interesses sensíveis, informações sobre aqueles que não tiveram projetos aprovados. Pode-se fazer uma lista de informações, e o que se observa é que um modelo por si só pode não gerar solução satisfatória para demandas, especialmente as de publicidade.

Uma das formas de evitar limitações aos direitos de liberdade de informação é o estabelecimento de padrões e princípios mínimo do que se configura um governo aberto²⁶⁹, que é aquele capaz de garantir ampla transparência nas ações e formas de participação do Estado. O Brasil é signatária de protocolos para transparência²⁷⁰, o que indica que tais diretrizes tem base normativas. No campo do direito à informação, os princípios abrangem a disponibilidade de dados, especialmente as informações primárias, oportunamente disponibilizadas completas, acessíveis por máquinas, não discriminatório quanto às origens/usuários, não proprietário e de licença de uso livre²⁷¹. Basicamente são definições que não contrariam a LAI, mas que lhe dão uma certa amplitude e detalhes. Por dados **completos** entende-se que todos os dados públicos devem ser disponibilizados e são públicos os não sujeitos à restrições de privacidade, segurança ou privilégios de acesso. Já os dados **primários** são aqueles coletados na fonte com maior detalhamento possível e sem agregações ou modificações. A **oportunidade** relaciona-se com tempestividade, e devem disponibilizados tão rapidamente quanto necessário para preservar o valor dos dados, assim como nada

²⁶⁹ "O conceito de governo aberto é a emanção direta do direito de saber, que parece implícito ao direito de liberdade de opinião e expressão garantido pelo Artigo 19(1)(a). Portanto, divulgações de informações relativas ao funcionamento do governo precisam ser a regra, e o sigilo uma exceção justificada somente quando uma condição do máximo rigor de interesse público assim o exigir. A abordagem da Corte deve ser para atenuar a área de sigilo o máximo possível em consonância com o requisito de interesse público, tendo-se em mente sempre que a divulgação também serve a importante aspecto do interesse público."

MENDEL, Toby. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. Segunda edição revista e atualizada, Brasília, dezembro de 2009, p. 25.

²⁷⁰ Exemplos são o Decreto 5.687/2006 e a "*Open Government Partnership* (OGP)", de 2011, parceria entre governos brasileiro e norte-americano.

²⁷¹ THACKDAYDF, A comunidade thackdaydf tem o objetivo de promover ações de transparência pública através da utilização livre pela sociedade das informações governamentais, 2007.

impede que se divulguem dados históricos, desde que seja possível identificar o momento de geração de cada informação. Por **acessibilidade** entende-se que os dados devam estar disponíveis para a mais ampla gama de usuários e as mais diversas finalidades. A aptidão de ser processado por máquina indica que devem ser **estruturados** de forma a permitirem processamento automático a exemplo do uso do padrão XML (*eXtensible markup language*), mas envolve uso de padrões uniformes (de dados, formatação), classificação de informações. O atributo **não-discriminatório** indica que os dados devem estar acessíveis por qualquer um, sem necessidade registro. Por **não-proprietário** entende-se que os dados não devam pertencer a nenhuma entidade e por **licença-livre** o entendimento de os dados não devam estar sujeitos à licença de autor. Tais propriedades ampliam o escopo legal da LAI e por vezes criam situações que podem ser questionadas, ou que no mínimo podem ser ajustadas e pesadas. A primariedade e oportunidade não se coadunam integralmente com previsão dos documentos assinados ou preparatórios. A acessibilidade é a dimensão mais técnica do que a LAI se refere à "linguagem clara e de fácil compreensão", mas deve-se pontuar que algo acessível pode não ser claro. O não discriminatório é afastado em alguns órgãos que exigem o cadastro, sob o argumento de que a Constituição veda o anonimato. Deve-se ponderar se o cadastro para acesso das informações não é desarrazoado e se utiliza de mecanismos que facilitem integração, a exemplo do uso de certificados digitais para que se dispense a validação de documentos pode-se mostrar algo viável, ao passo que os defensores do acesso anônimo argumentam que ele serviria para discriminar ou ameaçar os usuário, especialmente em dados mais sensíveis como remuneração²⁷². A licença livre pode ser mitigada por alguma que ao menos permite sua redistribuição, com menção a fonte primária.

O conceito de governo aberto funda-se em alguns princípios extraídos do artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948²⁷³, sendo um paradigma em termos internacionais para que se avalie o grau de conformidade com a ideia de governo

²⁷² Por exemplo, há ampla discussão no âmbito do CNJ sobre a reformulação da Resolução nº 151, de 5 de julho de 2012, que alterava a forma de divulgação dos dados de remuneração e subsídios dos membros do Poder Judiciária, exceto STF:

"Art. 3º (...)VI – as remunerações, diárias, indenizações e quaisquer outras verbas pagas aos membros da magistratura e aos servidores a qualquer título, colaboradores e colaboradores eventuais ou deles descontadas, com identificação nominal do beneficiário e da unidade na qual efetivamente presta os seus serviços, na forma do Anexo VIII."

²⁷³ Artigo 19º Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e idéias por qualquer meio de expressão.

aberto nas legislações nacionais. Tais princípios também são analisados no Relatório Anual de 2000, o Relatório Especial da ONU sobre Liberdade de Opinião e Expressão, em que se destaca a definição de um Modelo de Liberdade de Informação²⁷⁴ baseado em 9 princípios jurídicos: máxima divulgação, obrigação de publicar, promoção de um governo aberto, limitação da abrangência das exceções, procedimentos que facilitem o acesso, os custos não devem ser impeditivos para o exercício do direito, reuniões abertas, divulgação tem precedência e proteção para denunciantes. O princípio da máxima divulgação (positivado na LAI, Art. 3º, I), que deve nortear o sistema²⁷⁵, e determina a obrigação ativa de publicar associada à promoção de um governo aberto, bem como cria um regime de exceções à publicidade restritivo e sujeito a rigorosos testes de "dano" e "interesse público". Ademais, os custos da disponibilização não devem ser restritivos, as reuniões estatais devem ser abertas, eventuais legislações contrárias devem ser revistas e deve haver proteção expressa aos denunciantes, indivíduos que trazem à público informações sobre atos ilícitos.

Um dos questionamentos reiterados acerca da liberdade de informação refere-se à extensão dessa garantia e direito. É certo que não se pode admitir um direito absoluto, e nesse sentido um dos critérios, que se coaduna com a lei de acesso a informação nacional, é definido por Toby Mendel, o teste tripartite: informação relativa a objetivos legítimos, divulgação precise causar dano legítimo e dano ser maior que interesse público que divulgação. É certo que quando a divulgação é possível, ou mesmo para delimitar de forma precisa quando não o é, o Estado deve buscar elementos de eficiência para efetivação dos direitos, e inclusive as prescrição da Convenção Internacional sobre Direitos Civis e Políticos²⁷⁶.

Na questão da eficiência, destaca-se o papel das mudanças tecnológicas, cada vez mais relevantes nas últimas décadas do século passado e no atual. Elas trazem promessas quanto à facilidade e redução de custos que não são automáticas. As promessas de redução de custos e facilidades com documentos digitais podem esbarrar nos sistemas elaborados, nas estratégias de migração e formas de interações com os usuários. O exemplo da internet faz pensar que muitas limitações referentes a custos foram sensivelmente reduzidas, o que permitira que as atividades públicas fossem feitas

²⁷⁴ MENDEL, Toby. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. Segunda edição revista e atualizada, Brasília, dezembro de 2009, p. 31.

²⁷⁵ Ibid., p. 21.

²⁷⁶ Ibid., p. 29.

visando-se a um maior acesso²⁷⁷. Nota-se que, a exemplo do que ocorre com processo eletrônico (judicial e administrativo), quando determinadas barreiras de acesso são minimizadas, limitações jurídicas são postas²⁷⁸.

2.3 Análise quantitativa dos gastos dos fundos setoriais em projetos

Neste tópico analisam-se os dados de publicidade ativa disponíveis sobre os fundos setoriais, considerando toda a massa disponível desde a criação em 1999 até a data de cada análise. Isso significa que os dados abarcam informações de antes da LAI, divulgados em função do princípio geral de publicidade da administração pública do art. 37 da CF/88, como a massa posterior, que visa atender a LAI. Por exemplo, existe uma parte de dados não primários composta por gráficos e que representa uma tentativa de expor dados numa linguagem clara. Por não serem primários tais dados são confrontados com as totalizações dos dados de outras fontes. Outrossim, nas fontes primárias faz-se uma varredura exaustiva, tratando-se eventuais erros (identificação de erros e realização de tentativas) para garantir a qualidade da amostra. Busca-se testar os atributos de completude, integridade, assim como alguns de plano afastados como a autenticidade e primariedade. Especificamente testa-se a coerência entre as fontes e delas em relação ao tempo para verificar a verossimilhança e coerência, que seriam graus de inverdade ou inverdade das informações.

Para discorrer sobre algumas propriedades e qualidades das informações sobre o gastos em C&T dos fundos setoriais, recorreu-se aos dados que estão disponíveis na página do Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação (MCT). Deve-se considerar que a página do Ministério reúne informações dos diversos fundos de C&T mencionados, reunindo dados das agências executoras (Finep e CNPq). Nas páginas das agências pode-se ver alguns documentos disponíveis além dos dados do MCTI, a exemplo de editais das chamadas públicas.

²⁷⁷ "Por um lado, pode alegar-se que o direito do cidadão a ser informado coloca sobre o próprio Estado um dever de assegurar a livre circulação da informação e que isso implica que essa informação seja posta à sua disposição nos formatos mais funcionais possíveis. Daí poder-se retirar a ilação de que o processo de informatização da administração pública deveria ser acompanhado por uma política da abertura ao público do acesso à informação sob suporte electrónico."

GONÇALVES, Maria Eduarda; Direito da Informação. Novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação. Livraria Almedina, Coimbra, 2003, p.115-155.

²⁷⁸ Lei 11.419/2006, Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências.

Art. 11 (...)

§ 6º Os documentos digitalizados juntados em processo eletrônico somente estarão disponíveis para acesso por meio da rede externa para suas respectivas partes processuais e para o Ministério Público, respeitado o disposto em lei para as situações de sigilo e de segredo de justiça.

Considerando os dados coletados tomados em conjunto, é possível confrontar elementos como a perenidade e perpetuidade das informações, já que muitas informações não poderiam simplesmente ser alteradas com o passar de meses, a exemplo do total de gastos declarados em períodos passados e quais pesquisadores foram envolvidos. Seriam formas de se validar inicialmente os dados exibidos, e a falha nessa validação indica que há falta de confiabilidade nos que é apresentado. Por outro lado, o sucesso da verificação indicaria que análises mais robustas, no sentido de amplas e interligadas, seriam possíveis.

A fonte de dados escolhida é um conjunto de páginas HTML (*hypertext markup language*) voltados primordialmente para acesso individualizados por usuários humanos, que navegariam entre as páginas. Menciona-se que a interface é voltada para interação com humanos pelo formato de saída e interação proporcionados, que exigem interpretação do conteúdo. Isso é uma desvantagem em termos de automatizar processamento, mas por outro lado representa o que há de mais próximo de informação primária disponível sobre os fundos setoriais de forma pública e online. Não se tratam de dados primários, uma vez que são derivados de inserções em banco de dados do MCT, e se diferenciam de documentos efetivos que seriam os projetos, documentos de avaliações, prestações de contas, resultados apresentados, notas fiscais, documentos assinados, extratos de transferências. Ainda assim, representam o que há de mais granular e detalhado sobre os fundos setoriais, e por isso foram usados neste trabalho.

As páginas a serem analisadas apresentam padrões de nome e de conteúdos páginas²⁷⁹. Quanto ao nome, a variação ocorre num identificador numérico, que varia de 1 a cerca de 37mil para projetos e também para demandas, apesar de estas serem menos numerosas. É importante se varrer toda a base em pouco tempo para que haja consistência na comparação, assim como é importante se identificar precisamente os elementos das páginas, para que erros não sejam introduzidos. Em 2015 eram 36125 projetos, dos quais de 2.017 ativos (com data fim não alcançada), ao passo que em 2014 eram 35.064 projetos, e desses 1.069 em andamento.

Nesse sentido, foram feitas duas coletas, uma em 28/07/2014 e outra em 19/06/2015. Na primeira foram baixados 35.064 projetos, de 830 demandas e com valor

²⁷⁹ URL (*uniform resource locator*). As URLs são do tipo:

<http://sigcti.mct.gov.br/fundos/rel/ctl/ctl.php?act=demanda.detalhes&idd=XX>

<http://sigcti.mct.gov.br/fundos/rel/ctl/ctl.php?act=projeto.visualizar&idp=XX>

onde XX é número que varia de 1 ao número de projetos (sequenciais) o demandas (não sequencias).

total contratado de R\$10.255.157.199,90. Já na segunda coleta são 915 demandas, 36.135 projetos, valor total contratado de R\$ 22.571.535.286,35. O número de projetos e valores previstos, por ano de início de projeto, é destacado na Tabela 1.

Ano	19/06/2014		28/07/2014	
	Projetos	Valores previstos	projetos	Valores previstos
2015	2	R\$7,961,940.00		
2014	281	R\$1,236,192,352.07		
2013	1016	R\$3,008,375,786.03	280	R\$983,064,879.85
2012	1925	R\$2,782,893,080.18	1918	R\$1,469,256,813.23
2011	3255	R\$1,584,998,989.38	3235	R\$884,661,144.49
2010	5841	R\$4,325,207,559.33	5828	R\$2,461,363,015.28
2009	4383	R\$3,207,574,419.95	4383	R\$2,032,826,729.37
2008	5145	R\$2,965,795,761.91	5145	R\$2,029,697,352.58
2007	4606	R\$2,409,942,241.32	4605	R\$1,341,741,477.43
2006	2248	R\$2,043,758,973.59	2248	R\$1,101,043,980.60
2005	1927	R\$1,360,122,056.03	1926	R\$762,100,677.19
2004	1940	R\$1,260,779,086.04	1940	R\$675,690,740.83
2003	1039	R\$392,295,820.27	1039	R\$219,037,678.19
2002	777	R\$583,408,282.64	778	R\$315,090,221.59
2001	879	R\$843,796,485.88	878	R\$423,500,465.20
2000	656	R\$358,986,199.39	656	R\$179,493,099.68
1999	204	R\$180,186,639.22	204	R\$90,093,319.61
1997	1	R\$100,000.00	1	R\$50,000.00

Tabela 1: Projetos e valores dos fundos setoriais e duas coletas, fonte de dados do autor.

É interessante notar a discrepância de valores entre as duas coletas, sendo que na coleta mais atual os valores foram mais que duas vezes superiores aos da coleta anterior. Nos registros da segunda coleta aparecem diversos valores para um mesmo ano, e aparentemente cada valor aparece duas vezes, algo que dobra o valor. Um teste de realidade com demandas como "Edital 26/2010 - Chamada 1 - Propostas Individuais (valor máximo de R\$ 100.000,00)" mostram que diversos projetos teriam apresentado valor contratado maior que o do edital²⁸⁰, algo que indica que o valor em dobro está possivelmente errado. Ademais, tal diferença indica que os dados não são amplamente verificados ou que não são os utilizados efetivamente em decisões. As alterações em dados de anos anteriores, combinada com a falta de elementos que indiquem os

²⁸⁰ Exemplos são as demandas 30276, de R\$ 131.898,80, 30271, de R\$187.892,80 e 30275 de R\$161.922,00. A consulta à página indica valores sistematicamente repetidos num mesmo ano, o que indica possível erro sistemático.

motivos, ou datas de tais atualizações, também reforça a ideia de que falta verificação contra abusos da administração/gestores em si. A mesma fonte, se confiável, não deveria apresentar tais distorções numa comparação diacrônica.

Outra comparação interessante é se os valores pagos efetivamente correspondem ao que entrou de verba orçamentária para os fundos. Trata-se de algo relevante, pois pode indicar omissão de recursos, ou dados incoerentes, o que mostra incompletude dos dados. A Tabela 2 mostra uma comparação ano a ano com dados do Siafi (execução orçamentária) e a soma de valores desembolsados em cada ano.

Ano	Dados Siafi			Dados de coleta	
	Arrecadado R\$	Empenhado	Pago	Desembolso do Contratado (dados de 2015)	Desembolso do Contratado (dados de 2014)
1999	106.645.280	37.240.000	37.240.000	8.938.558,62	4.476.107,30
2000	244.871.716	134.411.670	112.211.028	279.980.334,28	140.502.809,59
2001	460.584.534	315.993.602	283.053.153	516.546.170,64	261.866.999,93
2002	917.940.998	315.447.109	274.536.934	514.537.413,06	258.794.572,08
2003	1.317.736.578	564.372.020	449.930.474	503.005.952,16	251.106.092,47
2004	1.408.401.960	593.971.911	486.878.518	988.833.983,26	489.430.644,79
2005	1.616.830.190	747.528.095	571.069.717	1.147.085.764,56	570.043.255,22
2006	1.850.361.965	977.098.418	540.167.944	1.156.633.592,52	575.727.758,12
2007	2.016.068.668	1.093.681.684	764.210.505	1.992.888.017,54	987.969.215,40
2008	2.510.186.138	1.111.826.478	767.205.475	2.377.727.471,26	1.188.121.793,39
2009	2.639.351.070	1.134.207.257	650.251.024	1.849.991.419,84	926.037.333,39
2010	2.789.069.845	3.042.401.130	1.906.494.859	2.943.591.999,49	1.465.437.996,23
2011	3.536.978.131	2.744.768.478	1.584.632.127	1.982.177.982,66	984.868.909,39
2012	4.215.832.078	2.969.485.265	1.839.511.698	2.362.589.624,88	1.149.721.913,06
2013	4.551.402.030	4.746.279.069	2.005.536.783	2.118.868.842,42	1.001.051.799,54
2014	3.262.539.658	2.825.917.073	1.452.171.784	1.805.653.191,99	
2015				22.484.967,17	
Total	33.444.800.839	23.354.629.259	13.725.102.023	22.571.535.286,35	10.255.157.199,90

Tabela 2: Dados consolidados pelo autor de pagamento e execução orçamentária (colunas 2,3 e 4).²⁸¹

Verifica-se que os valores pagos segundo rubricas de execução orçamentária, terceira coluna, são em regra maiores que aqueles declarados na página (soma), tomando-se a última coluna, que reflete a coleta de 2014 (e menores que os da segunda coleta, que foram em princípio dobrados). Existem anos, contudo, em que a última

²⁸¹ Dados de execução orçamentária disponíveis em:
http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/27646/Arrecadacao_Dotacao_Orcamentaria_e_Execucao_Financeira_Anos_Anteriores.html, acesso em 20/06/2015
 Para o ano de 2014:
http://www.mct.gov.br/upd_blob/0236/236060.pdf, acesso em 20/06/2015

coluna apresenta valores até maiores que os de execução (2000, 2004, 2006, 2007 e 2008), e parcela dessa diferença poderia ser explicada por restos a pagar. Ocorre que parece pouco crível que restos a pagar tivessem influência dessa forma num triênio. Outro problema é que no triênio 2011, 2012 e 2013 os valores do site são substancialmente menores que os que foram pagos, o que indica omissão de dados, e tal diferença é bem superior ao previsto em normas que limitam os gastos das agências executoras em 5% do valor gerenciado nos fundos. É curioso observar que no mês sete de 2014 nenhum dado sobre projeto daquele ano havia sido incluído. Trata-se, também, de algo ruim, pois de certa forma os dados podem ser ajustados se inseridos em lote ou em tempo excessivamente posterior aos desembolsos.

Outro dado interessante, que pode ser comparado com a coluna de valores empenhados, é o valor total dos projetos contratos (que é maior que o pago) que é de R\$14.968.711.595,12 na coleta de 2014, e R\$28.552.375.673,23 na coleta de 2015. De certa forma, os valores especialmente da primeira coleta, são bem inferiores ao valor empenhando, o que vai contra algumas normas. Não poderiam fazer os contratos sem ao menos empenhar (fazer previsão) os gastos no Sistema de integrado de administração financeira (Siafi). Nesse sentido, aparece outro questionamento: os desembolsos de fundo não são tratados como dinheiro de licitação, em que se exige despesa empenhada previamente ao desembolso. Parece ser diferente do que prevê o Código Penal no art. 359-B, pois eles também não são expressamente incluídos em resto a pagar, mas evidencia que é dado um tratamento em lote, ou seja, pouco granular. Outra evidência disso é que expressamente para algumas instituições não se sabe nem o CNPJ (cadastro nacional de pessoas jurídicas)²⁸². Acerca da identificação precisa das pessoas físicas ou jurídicas que participam dos projetos, nota-se que mesmo que tenham sua identificação precisa (CPF, CNPJ ou excepcionalmente identidade de estrangeiro), são elementos omitidos.

É algo inconsistente que o valor contratado seja, no limite, igual aos valores pagos. Basicamente, nos projetos terminados, o valor contratado e pago chega ao valor de 100%. Num universo de mais de 35 mil projetos, seria no mínimo pouco usual que a previsão correspondesse ao pago, mesmo quando há pagamento em anos diversos. Seria natural que alguns projetos requeressem algum complemento, para efetivamente

²⁸² Por exemplo, coleta de 2015, projetos 4660 e 3657, em que aparece a expressão "INSTITUIÇÃO SEM DADOS NO FAP (CNPJ EM BRANCO)".

gerarem os resultados, ou tivessem em alguns casos menos gastos. Assim, trata-se uma conta de chegada, não de saída, algo que compromete a fiscalização e controle social dos gastos. Também pode-se afirmar que **são dados secundários**, e resultado de agregação.

Os valores de arrecadação não são usados para comparação direta, mas evidenciam que há em regra superávit nos fundos. Pontua-se que a principal diferença entre recursos arrecadados e gastos ocorre no CT-Petro, justamente aquele deve receber menos recursos em função de mudança normativa em relação aos *royalties* do petróleo (Lei 12.911/2013). Outro motivo que torna as comparações relevantes é que documentos do MCT e do FNDTC que explicam ou justificam seus gastos, a exemplo de relatório de gestão entregues ao Tribunal de Contas da União, faz pouca ou nenhuma referência aos perfis dos gastos e resultados, como se apenas o perfil de arrecadação fosse importante (em 2013, cerca de 4,5 bilhões²⁸³).

A comparação dos dados não se limita aos valores. Por exemplo, para quem participou dos projetos, a sua forma de vinculação é de extrema relevância. Um das páginas de relatórios do site do MCT lista a quantidade de pesquisadores envolvidos com os fundos setoriais e chega ao valor de mais de 100 mil pesquisadores²⁸⁴. Todavia, a contagem de todas as pessoas físicas listadas nos projetos leva a um número menor, 97.182 na coleta de 2014 e 102.164 na coleta de 2015. A qualidade e integração dos dados de pessoas é elemento que preocupa. Há um número significativo de pessoas envolvidas que não têm link para o currículo *lattes*. Na coleta de 2014, são 68.096 pessoas que possuem o link, sendo 67.957 *lattes* efetivamente distintos, e na de 2015 são 101.377 pessoas com 101.277 *lattes* distintos. A existência de currículos repetidos

²⁸³ "O início do exercício foi promissor, marcado pela aprovação da LOA 2013 no valor de R\$ 3,4 bilhões, com a garantia de mais R\$ 1,06 bilhão para a ação de empréstimo do FNDCT à FINEP (ação 0A37). Esse orçamento representava um crescimento de 21% acima do valor final da LOA 2012. Quando essa comparação é feita com o orçamento final da LOA 2013, o crescimento observado chega a 33%. Esse início de ano permitiu que, após dois anos consecutivos de restrições, o FNDCT dispusesse de quase R\$ 1,4 bilhão para o lançamento de novas ações. Compatível com esse cenário, a FINEP lançou 24 Chamadas Públicas, sendo oito relacionadas ao Programa INOVA Empresa, com integração de instrumentos, quatro de Subvenção Econômica Temática, dez relacionadas aos Fundos Setoriais, e duas do Programa INOVAR."

BRASIL, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI, Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDTC (2014, p. 166)

²⁸⁴ Seriam 101.625 pesquisadores envolvidos nos projetos custeados pelos fundos setoriais, sendo 30.278 com doutorado.

fonte: <http://sigcti.mct.gov.br/fundos/rel/ctl/ctl.php?act=pesquisador.titulacao>, em 20/06/2015

indica erro na identificação das pessoas, mas os dados indicam que essa omissão foi tratada na base, e melhorou-se a qualidade dos dados.

Outro dado interessante é que na coleta de 2014 havia 6405 projetos com bolsitas, mas somente 4584 projetos em que ao menos um bolsista era listado. Os projetos com valores de bolsas, mas sem bolsitas têm a seguinte distribuição por ano de início: 9 em 2002, 7 em 2003, 67 em 2004, 58 em 2005, 152 em 2006, 54 em 2007, 296 em 2008, 340 em 2009, 598 em 2010, 69 em 2011, 126 em 2012 e 45 em 2013, o que indica que houve até um piora no controle. Na coleta de 2015, os valores são 17 em 2002, 7 em 2003, 55 em 2004, 41 em 2005, 60 em 2006, 12 em 2007, 14 em 2008, 13 em 2009, 37 em 2010, 16 em 2011, 38 em 2012, 51 em 2013 e 31 em 2014. Os números de projetos sem bolsistas diminuíram, mas pouco se indica de que formas as lacunas foram preenchidas, algo que indicaria seu nível de confiabilidade. Além disso, a existência de um bolsista não indica que todos foram indicados, ou os períodos em que houve remuneração, mas dá um indicativo de falha nos dados.

Em relação às **pessoas jurídicas** (instituições), são 8.138 listadas na coleta de 2014, e 8.282 na coleta de 2015. As relações entre as instituições e os projetos são de várias formas e apresentam a seguinte contagem: 2014: Instituição de Destino: 2034 instituições em 25385 projetos; Instituição Executora: 3181 em 9.098 projetos; Instituição Proponente: 2033 instituições em 8860 projetos; Outras Participações: — 1634 instituições em 4098 projetos; Instituição de Bolsista: 1178 instituições em 4559 projetos; Instituição Interveniente: 1354 em 2200 projetos; e Instituição Co-financiadora: 33 instituições em 79 projetos. Ainda, há 722 projetos sem instituições proponentes, executoras ou de destino, e 11.908 com mais de uma relação²⁸⁵, e como não há indicação precisa do papel de cada uma é difícil realizar uma análise mais precisa.

Na coleta de 2015, destacam-se os números: Instituição de Destino: 2034 instituições em 25.919 projetos; Instituição Executora: 3.244 em 9.349 projetos; Instituição Proponente- 2062 instituições em 9.105 projetos; Outras Participações: 1671 instituições em 4.251 projetos; Instituição de Bolsista: 1.189 instituições em 2.293

²⁸⁵ Exemplos de mais de uma relação são os projeto " Estudo de Riscos Cardiovasculares em Adolescentes ", com 28 relações (projeto id 17858) e o projeto " PROGRAMA MELHORES PRÁTICAS PARA EXCELÊNCIA INDUSTRIAL", com 28 relações (projeto id 6103)
<http://sigcti.mct.gov.br/fundos/rel/ctl/ctl.php?act=projeto.visualizar&idp=17858>
<http://sigcti.mct.gov.br/fundos/rel/ctl/ctl.php?act=projeto.visualizar&idp=6103>

projetos; Instituição Interveniente: 1.408 em 2200 projetos; e Instituição Co-financiadora: 34 instituições em 82 projetos. Os números indicam um incremento tanto em empresas como em projetos, consistente com o lapso temporal das coletas. Contudo, continuam 722 projetos sem instituições proponente e o número daqueles com mais de uma relação subiu para 12.256.

Para se evidenciar que faltam elementos de classificação das instituições para entender os destinos, é necessário um tratamento dos dados. Observa-se que muitas instituições são representadas por seus órgãos, departamentos e falta, algumas vezes, a indicação precisa do que se trata. Por exemplo, na coleta de 2015 há 403 nomes que representam as três universidades estaduais paulistas²⁸⁶ e 267 nomes para universidades federais²⁸⁷. Assim, a "UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO" participou em projetos como instituição executora em no montante de 149 milhões de reais, mas levando-se em conta 242 nomes distintos o montante chega a 534 milhões de reais. Na

Tabela 3, indicam-se os maiores valores recebidos por nomes de instituições de acordo com a coleta de 2015, assim como os maiores valores se houvesse agrupamento. Para tanto, considerou-se os projetos em que há relação de "instituição executora". O valor total seria de 28 bilhões de reais, dos quais, 20 bilhões estão associados a alguma instituição executora.

Instituições por nome/isoladas		Agrupamentos de instituições	
Valores	Instituição	Valores	Agrupamento
R\$663,563,310.00	FUNDAÇÃO CPQD CENTRO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM TELECOMUNICAÇÕE S	R\$8,105,620,730.06	outros
R\$240,721,938.00	COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR/RJ	R\$5,753,572,078.08	universidades federais
R\$180,966,033.02	UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA	R\$2,866,987,857.81	fundações

²⁸⁶ Por exemplo, mencionam-se "UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - INSTITUTO DE FÍSICA - IFUSP", "UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - IQ-USP", "UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP", "UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - ESCOLA POLITÉCNICA - EPUSP", "UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO". Há nomes que se referem à universidade em si ou aos departamentos, mas de qualquer forma observa-se a falta de padronização.

²⁸⁷ Utilizou como heurística os nomes que contenham "universidade federal" ou "unb".

	CATARINA - UFSC		
R\$180,000,000.00	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI	R\$2,617,374,752.32	Institutos
R\$176,978,793.09	UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO	R\$983,144,165.82	forças armadas
R\$173,561,408.00	COMANDO DA MARINHA - DIRETORIA DE HIDROGRAFIA E NAVEGAÇÃO - CM – DHN	R\$836,445,112.66	estaduais paulistas
R\$168,286,930.72	UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS - UFMG	R\$807,519,903.93	universidades estaduais (demais)
R\$153,991,457.60	UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE	R\$392,189,583.43	Puc
R\$153,081,334.41	UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ – UFPA	R\$340,519,374.41	Embrapa
R\$149,539,236.78	UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO	R\$252,755,917.19	agências
R\$149,417,190.00	COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR - RJ - CNEN-RJ	R\$203,351,488.10	federação ou confederacao

Tabela 3: valores por instituições e por agrupamentos, fonte: coleta de 19/06/2015 e tratamentos heurísticos.

Verifica-se que os dados de nomes isolados podem omitir detalhes importantes. Já os agrupamentos podem não ser unívocos. No exemplo, temos "estaduais paulistas" para indicar USP, Unicamp e Unesp, mas seria interessante tê-las de forma isolada. De qualquer forma, o uso de uma nomenclatura uniforme assim como destaque a hierarquias (universidade/instituto/departamento, por exemplo) ajudaria em análises sobre as informações. Ainda, há nomes que pouco indicam sobre a instituição, como exemplo "Departamento de Teleinformática - (Instituição Executora)"²⁸⁸, ou ao menos se requer que se cruze com outros dados do contexto. No mínimo, a falta de padronização contribui para um cenário de subinformação ou de informações

²⁸⁸ Exemplo no projeto "Polivoice", disponível em <http://sigcti.mct.gov.br/fundos/rel/ctl/ctl.php?act=projeto.visualizar&idp=36496>, acesso em 19/06/2015

imprecisas. Além disso, implica em maiores ônus e análise para qualquer um que queira entender o perfil de gastos dos fundos setoriais. Os agrupamentos mostram que os principais executores são instituições públicas, com destaque para as universidades federais e fundações de pesquisas. Os valores "outros" representam o que não foi agrupado.

2.4 Conclusões do capítulo

Esse tipo de análise mostra que há sérias questões sobre a confiabilidade da informação mais elementar, que são os dispêndios e o batimento entre o planejado e o efetivado, em nível micro e macro. Verifica-se que a base disponível não apresenta a confiabilidade histórica de dados, ou sua rastreabilidade, assim como não representa o volume total de gastos, efetivos, assim como a distribuição temporal em que os gastos foram realizados. Nesse sentido, o site seria algo mais flexível que a publicação em jornal oficial, porém, não se mostrou adequado à confiabilidade das informações, ao mesmo numa perspectiva que também envolva a prestação de contas e entendimento das escolhas dos agentes públicos.

Deve-se pontuar que **para alguns usuários os dados apresentados podem ser satisfatórios, mesmo que não primários ou não granulares na medida adequada para outros**. Por exemplo, analistas podem usar dados secundários, pois ficaria mais fácil para visões mais amplas. Já avaliadores de políticas públicas em regra necessitariam de dados como os referentes ao planejamento, deve-se pontuar que a indisponibilidade pública não significa que para usuários específicos tais informações não existam. É provável, inclusive, que existam, mas isso não se coaduna com a dificuldade de acesso efetivo para os usuários genéricos. Há que se mencionar, também, que várias informações geradas pelos processos seletivos de propostas, estas, a movimentação financeira e prestação de contas já gerariam uma massa de dados mais rica e específica que a apresentada. Por outro lado, se não são demandados de forma específica não sentem a necessidade de expor os dados, inclusive os que já têm, de maneira mais organizada. Por exemplo, são raras as demandas em que questionam os projetos em si, mas quando isso é feito nota-se certo despreparo em responder e elucidar as questões.²⁸⁹

²⁸⁹ "Foi um grande trabalho de equipe e destaque, especialmente, os oito pacientes, que se dedicaram intensamente para este dia. Coube a Juliano usar o exoesqueleto, mas o chute foi de todos. Foi um

Alguns elementos, como indicação de preenchimento de mais informações sobre pesquisadores, mesmo realizado em muitos casos após o término dos projetos, indica uma preocupação maior com metadados, e pode ser positivo. De qualquer forma, verifica-se que o tratamento das instituições e empresas é bem deficiente, assim como a própria identificação subjetiva dos atores envolvidos.

Na sequência, busca-se analisar a informação sob o ponto de vista da integração entre sistemas e fontes, assim como uma análise qualitativa das fontes disponíveis e relativamente confiáveis. Como isso, pretende-se verificar se informações são pertinentes coletas, que não atendem aos parâmetros da LAI, são pertinentes e utilizadas para outros fins, assim como sugerir soluções prospectivas em termos de coleta e armazenamento.

grande gol dessas pessoas e da nossa ciência", celebrou Nicolelis, coordenador científico do projeto, em um comunicado à imprensa.

Confira a repercussão entre cadeirantes e a comunidade científica mundial:

"Somos a favor de avanços tecnológicos e pesquisas científicas, mas não podemos concordar com a 'espetacularização' de uma tecnologia incipiente e que não está madura para produção em massa. A exposição causará falsas expectativas nas pessoas com deficiência e reforçará estigmas negativos e preconceitos. Não me parece promissor, não ajudará pessoas com deficiência a voltarem a andar e não será utilizado no dia a dia (tanto pelo custo impraticável como pela falta de autonomia). Finalmente, parece-me absurdo investir mais de 33 milhões de reais (boa parte de recursos públicos) em algo que não trará benefícios ou soluções. Agrego a tudo isso profunda decepção com a participação do exoesqueleto na cerimônia de abertura, que acabo de assistir. Sem dúvida, a demonstração evidenciou que o experimento não funciona e não atendeu sequer as promessas divulgadas. Decepcionante!"

LOIOLA, Rita, Demonstração do exoesqueleto decepciona na cerimônia de abertura, Veja online, disponível em <http://veja.abril.com.br/noticia/ciencia/demonstracao-do-exoesqueleto-decepciona-na-cerimonia-de-abertura>, acesso em 12/06/2014.

3 Informação suficiente e adequada: motivação e documentos eletrônicos

No primeiro capítulos analisou-se requisitos da Lei de Acesso e a publicidade passiva, evidenciando-se que se há desorganização dos dados e informações pode ser inócuo, ou perder parte de seu valor a realização de requisições. Na sequência, verificou-se a publicidade ativa, uma vez que os dados que estariam disponíveis foram, inclusive, motivo, para que pedidos não fossem respondidos. Todavia, verificou-se que os dados não atendiam requisitos legais, e apesar de serem úteis para alguns usuários, não o eram para avaliar sequer a legalidade da política pública. Neste capítulo algumas perguntas a serem respondidas relacionam-se com quais tipos de informações seriam adequadas para realizar avaliações de legalidade, resultados e impactos, assim como em que medida os dados já são coletados pelos gestores ou usados em avaliações.

A informação oficial deve ter atributos de veracidade e disponibilidade, possibilidade de acesso, como também deve ser adequada aos fins precípuos e aos usuários, e se mostrar suficiente para elucidar as questões ou o objeto a que se refere. Uma dos elementos a serem destacados é a tensão que existe entre o uso do estado da arte em termos de tecnologia, técnicas e métodos e a complexidade inerente da informação, algo que reflete na legislação sobre o tema, e nas discussões para aprovação de leis, que por vezes tomam décadas, a exemplo do Japão²⁹⁰, em que as discussões tomaram vinte anos, e Brasil, com cerca de dez anos.

A pergunta que pode ser feita é se mesmo que verdadeira e atendendo a requisitos da LAI, a informação disponibilizada atenderia aos fins precípuos da lei da Constituição, e em sentido amplo ideias republicanas. Por exemplo, o "*timing*" da obtenção da informação pode propiciar usos distintos²⁹¹, tais como justificar ou motivar o processo decisório ou apenas dar-lhe uma explicação possível, mas, por certo, algo com valor reduzido. Além disso, há que verificar se os dados são adequados para avaliação, assim como diferenciar avaliações distintas como de legalidade/orçamento,

²⁹⁰ CEPIK, Marco. Direito à Informação: situação legal e desafios. 2013, p. 8.

²⁹¹ "Um ponto fundamental para o sucesso de uma AIR é o timing da sua introdução. Só faz sentido esta ser introduzida para informar aos decisores as alternativas para que determinada decisão seja tomada, por meio, também, do processo de consulta pública e do diálogo com a sociedade. Quando a análise inicia-se a *posteriori*, em um momento já avançado do processo decisório, reduz-se para justificar a decisão já tomada, sendo melhor não fazê-la, dado o dispêndio de recursos públicos envolvidos." SALGADO, Lucia Helena; BORGES, Eduardo Bizzo de Pinho. Análise de Impacto Regulatório: Uma Abordagem Exploratória. IPEA, Brasília, 2010, p. 9.

de resultados, de impacto. Ainda, dados quantitativos e granulares²⁹² em regra são mais raros que avaliações qualitativas ou estimativas, mas podem propiciar um nível maior de análise. Todavia, mesmo que existam dados quantitativos, nem todos os custos podem ser expressos facilmente em valores monetários²⁹³, o que significa que parcela dos resultados, efetivos ou potenciais, decorre de a atividade estar em execução. Os critérios das também podem incluir variáveis sociais e técnicas.

Dessa forma, não é qualquer forma de disponibilização de informações que atende a necessidades legítimas de interessados. A qualidade da informação, sua utilidade e efetiva capacidade (ou potencial) em esclarecer situações ou gerar previsibilidade são elementos essenciais. Nesse sentido, não basta disponibilizar as informações, pois "tais informações frequentemente não existem, ou são de péssima qualidade para as finalidades de orientação do processo decisório, tanto participativo como intragovernamental"²⁹⁴. A previsibilidade associa-se com a segurança e certeza das relações jurídicas, pois "é necessária e indispensável à operacionalidade da circulação mercantil, porque confere substância à reserva de segurança e certeza das relações jurídicas"²⁹⁵. Ambas se relacionam com um viés de informação como mercadoria, como algo que tem valor econômico.

²⁹² "As organizações enfrentam isso exigindo que certas categorias de informações (como os orçamentos) sejam incluídas, por exemplo, em ante projetos, relatórios e avaliações. Além das estruturas formais de relatórios, os funcionários encarregados também comunicam a outras pessoas em sua organização por intermédio de meios que "filtram" as informações: o modo como elas partilham as informações depende de como pressupõem que farão uso das mesmas. Por exemplo, quando um funcionário da Oxfam na África foi questionado sobre como tomou conhecimento de que um projeto de plantação de tomate foi bem-sucedido, ele respondeu: "Porque os homens do vilarejo estão casando com sua segunda mulher". Perguntaram-lhe então por que ele não informou isso em seu relatório anual, e ele comentou: "Porque não é isso o que você quer - você quer 'dez toneladas de produção por hectare' ou 'uma renda de mais de 50 por cento'". Está fora de questão que estes dados quantitativos não foram requeridos - ele admitiu que eram necessários. Isto destaca a importância de se reconhecer os sinais informais que uma organização pode transmitir a seus funcionários ou parceiros, além de seus procedimentos e regras formais."

ROCHE, Chris, Avaliação do impacto dos trabalhos de ONGs: aprendendo a valorizar as mudanças. São Paulo: Editora Cortez: ABONG; Oxford, Inglaterra: Oxfam, 2000, p. 62.

²⁹³ "Quanto à mensuração de custos e benefícios, o básico é que uns podem ser monetizados e outros não. Em um mundo ideal, aferem-se custos e benefícios, efetua-se a subtração e verifica-se o efeito líquido. A medida adotada deve ser a com maior diferencial entre custo e benefício. Este é um problema, como tantos outros, trivial de maximização, em que se deriva a curva de benefício e a curva de custo, e o ponto de encontro é o ponto ideal, em que deve ser oferecida a política. Entretanto, na prática, a realização desta análise de custo - benefício está longe de ser trivial."

SALGADO, Lucia Helena; BORGES, Eduardo Bizzo de Pinho. Análise de Impacto Regulatório: Uma Abordagem Exploratória. IPEA, Brasília, 2010, p. 12.

²⁹⁴ Ibid., p. 8.

²⁹⁵ GRAU, Eros Roberto, O direito posto e o direito pressuposto. 7ª Edição Revista e ampliada, Malheiros Editores, 2008, p. 103.

A questão econômica é relevante sob o prisma de elementos tais como eficácia, efetividade e eficiência na disponibilização de informações. Há que se estabelecer finalidades para usos de informação, para que se mensure sua eficácia e efetividade, e a otimização de uso e formas de tratamento se reeleciona à eficiência. O custo de obtenção de boa informação não é desprezível, podendo ser significativo, sendo que autores estimam que o países desenvolvidos gastam um quinto de seu produto nacional bruto com produção de conhecimento²⁹⁶, o que reforça a questão de se buscarem elementos para sua otimização.

Outrossim, a informação de qualidade não se restringe a ajustar ou remodelar processos internos ou processos meios, mas se relaciona com a finalidade precípua da administração pública, algo que tem se alterado, e que se pauta pela aproximação do técnico e do político, com consequências no processo decisório²⁹⁷. Por um lado, busca-se racionalidade no processo decisório, como um elemento essencial para a consecução dos objetivos e finalidades, o que requer a melhora na qualidade na informação; por outro, deve-se reconhecer que a escolhas de alocações e alternativas em regra envolvem algo que envolve incertezas, assim como limitações na capacidade de processamento de informações, mesmo se existissem e com qualidade, decorrentes de "atenção, memória, compreensão e comunicação, além de restrições impostas por métodos para a organização de atividades"²⁹⁸ e que pode ser descrito como um processo de racionalidade limitada, em que se busca relacionar as justificativas e mecanismos subjacentes com alterações em normas, regras institucionais e estruturas administrativas.

Em relação à política pública de incentivos, como a tratada no texto, algo importante é a capacidade de avaliar seus impactos, definidos como mudanças

²⁹⁶ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas Camargo, "Custos dos Direitos" e Reforma do Estado. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris Ed., 2008, p. 259.

²⁹⁷ "Os problemas de administração e reforma do Estado ganham dimensões muito distintas das conhecidas. Muda, primeiramente, a própria noção de setor público. O tipo ideal em função do qual gira toda a teoria tradicional da Administração Pública estruturava-se em torno da ideia básica de uma distinção entre administração e política, segundo a qual os objetivos das instituições correspondem à política e sua execução a uma burocracia técnica especializada, treinada para o desenvolvimento de procedimentos objetivos e racionais. Os novos enfoques dão ênfase, ao contrário, à irrelevância da distinção entre administração e política ao caráter restrito e relativo da racionalidade administrativa e aos conflitos e bloqueios dos processos de decisão."

FARIA, José Eduardo, organizador. Direito e globalização econômica : implicações e perspectivas. São Paulo : Malheiros, 2010, p. 109.

²⁹⁸ QUEIROZ, Glauber Pimentel de. POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NO BRASIL NO PERÍODO DE 2001 A 2010: UMA ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. Término em 01/07/2011, 139 f. Dissertação(mestrado profissional em Administração) - Unb, Brasília, 2011, p.5.

significativas e permanentes ocasionados por uma série de ações²⁹⁹. O impacto distingue-se, assim, dos efeitos, pois estes representam as decorrências imediatas da adoção de uma norma ou escolha, e aqueles são as melhorias efetivas, de qualidade de vida, nível econômico, o que não se altera com a mera retirada do incentivo. Deve-se notar que tais mudanças não são lineares, no sentido de que de que pode ser necessário um acúmulo de alterações para desencadear os impactos mensuráveis, assim como estes influenciam na própria política, e especialmente as interações entre os fatores não são todas mensuráveis ou quantificáveis³⁰⁰.

Dessa forma, a forma de aferição de impactos não é algo preciso, e a isto se deve associar a própria incerteza do comportamento humano, e de resultados científicos, algo que não pode ser garantido. Ademais, espera-se que a mudança verificada seja algo que vá além do seria usual ou previsto (como variação do investimento privado com a política³⁰¹), mesmo porque sem isso não haveria sentido em se justificar determinada alocação de recursos. Especificamente em relação aos fundos, uma análise essencial de impacto é o viés econômico, como resultados de pesquisas, formação e alocação de mão de obra, assim bem estar social, previsão de impactos em diferentes ambientes ou de intervenções nunca realizadas³⁰².

É fácil perceber que os dados apresentados até agora pouco esclarecem sobre o que tem sido o impacto da alocação de recursos dos fundos. Assim, faz-se necessário explicar mecanismos que reduzem o alcance das informações ou dificultam sua integração com outras fontes. Nessa linha, destacam-se elementos, como identificar lacunas, buscar quais informações ou não são publicizadas ou não estão disponíveis, assim como quais são as fontes, dados e informações que balizam as decisões, seja no aspecto amplo, seja em cada projeto que é aprovado, nas partes em que são recusados

²⁹⁹ "Depois da primeira etapa de nossa pesquisa tornou-se claro que - particularmente nas áreas que experimentavam mudança rápida e imprevisível, como zonas de conflito ou situações de emergência - a ênfase na mudança sustentada ou duradoura era um problema. Estava óbvio que em tais situações o fornecimento de água limpa, por exemplo, poderia literalmente salvar a vida de alguém, o que só poderia ser descrito como um impacto significativo, senão permanente. A definição de impacto, portanto, mudou para "mudanças significativas ou permanentes nas vidas das pessoas, ocasionadas por determinada ação ou série de ações". Em outras palavras, os programas podem fazer uma importante diferença para a vida das pessoas, mesmo que essa mudança não seja mantida eternamente."

ROCHE, Chris, Avaliação do impacto dos trabalhos de ONGs: aprendendo a valorizar as mudanças. São Paulo: Editora Cortez: ABONG; Oxford, Inglaterra: Oxfam, 2000, p. 36.

³⁰⁰ Ibid., p.41.

³⁰¹ ALVARENGA, Gustavo Varela. IMPACTOS DOS FUNDOS SETORIAIS NA EMPRESAS: NOVAS PERSPECTIVAS A PARTIR DA FUNDAÇÃO DOSE-RESPOSTA. Término em 01/12/2011, 122 f. Dissertação(mestrado profissional em Economia) - Universidade de Brasília - Unb, Brasília, 2011, p. 3.

³⁰² Ibid., p. 33.

ou alterados, os que foram preteridos, os que sofreram mais cortes, o que se esperava em termos de resultados e impactos, qual a essencialidade das alterações.

Mesmo que as fontes e informações usadas para decisões sejam incompletas, imperfeitas, contenham incertezas interentes, um ponto fundamental é que sejam divulgadas. Com isso, propicia-se que haja validação das políticas públicas e atuação estatal, mesmo que parcial, ou sua discrepância com objetivos declarados, ou falha sistemática em atingir metas ou objetivos. Quanto mais parciais, no sentido de incompletas ou sujeitas a erros, maior a margem que informações possam ser usadas para indicar, ou induzir, a explicar pontos ou visões por vezes antagônicas, podendo refletir corporativismo, grupos de interesse (que "constituem uma manifestação do livre pensamento, do direito de petição e assembleia - liberdades que caracterizam a democracia liberal"³⁰³ como também a mera imprecisão natural das informações. A informação pode ser ruim, omitir detalhes essenciais ou se mostrar redundante, prolixa e de certa forma excessiva (no sentido de desorganizada e inadequada) , seja porque o acúmulo de informações ocorre de forma restrita e reforça a dominação de uns sobre outros ou "por um excesso de informações que se concentra em determinados aspectos de uma questão, ocultando relativamente outros "³⁰⁴.

Uma forma de se restringir o acesso à informação, em termos práticos, é uso de linguagem, termos, conceitos especializados ou inacessíveis³⁰⁵. Deve-se ponderar, todavia, que uma visão simplificada de um conjunto de informações deve-se diferenciar de algo simplista, assim como não substitui a visão detalhada. Deve-se destacar que especialização não é um desvalor em si, é um fenômeno comum na ciência e nas políticas públicas por meio de setorialização³⁰⁶. Um dos efeitos da fragmentação do

³⁰³ LINDBLOM, C. O Processo de Decisão Política, Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1980, p. 77.

³⁰⁴ ALMINO, João. O segredo e a informação: ética e política no espaço público. Editora Brasiliense, 1986, p. 23.

³⁰⁵ "A linguagem especializada funciona, ademais, como código e eleva as barreiras de segredo com vistas à preservação ou aquisição do poder. Passa a existir um grande risco de que os especialistas, por sua 'competência', detenham o privilégio de acesso às informações e, pelo seu 'saber', adquiram também o poder decisório. O saber especializado constitui uma barreira a mais erguida entre cada indivíduo e sua própria experiência: "entre o indivíduo e seu corpo intercala-se o discurso sexológico, entre o homem e a natureza, o saber ecológico, entre a mãe e a criança, a pediatria e a puericultura, entre os membros de um grupo, a psicologia, da dinâmica de grupo, entre professor e aluno, o saber 'pedagógico' etc."

Ibid., p. 25.

³⁰⁶ "c) A especificidade do fluxo de informações também concorre para a setorialização da política pública. O aumento da privacidade dos processos decisórios na organização governamental, reforçado pela fraqueza, ou mesmo inexistência dos mecanismos de coordenação, concorre para que cada unidade de decisão movimente-se no sentido de unificar suas decisões (v.g., identificando mais

conhecimento e das decisões pode ser o "anonimato" no sentido de não se possível, ou direto, se encontrar os responsáveis pelas decisões. Em termos de informação há uma necessidade de se agrupar, consolidar, correlacionar e verificar inconsistências. De certa forma, a organização das organizações públicas tende a criar uma opacidade nas decisões internas, ou "privacidade da informação"³⁰⁷. Por outro lado, questões como identificação da origem, e o caminho decisório, tendem a reduzir a assimetria e a ideia de irresponsabilidade pelas decisões. Tal processo implica em relacionar o conteúdo com as origens da informação (autoria, rastreabilidade) e verificar que as decisões e respostas não dependem somente do conteúdo, mas de sua origem. Tais preceito se alinham com as especificações da LAI, uma vez que primariedade, autenticidade assim como acesso aos documentos utilizados como fundamento de tomada de decisão ou ato administrativo. A assimetria de informações tende a enfraquecer instituições, e aumentar a personalização e casuísmos das decisões e escolhas.

Uma forma de se buscar maior qualidade e disponibilidade da informação é sua precificação, tanto no sentido de atribuir valor, como no sentido de que outros agentes possam tratar, consolidar, cruzar, melhorar o que se sabe de oficial. Tratar informação como mercadoria³⁰⁸ permite que agentes econômicos possam participar de sua disponibilização e ampliação de fontes de acesso, algo que tende a realizar elementos como circularização ou formas de rastreá-la. A mercantilização do conhecimento é meio eficaz para sua difusão, simplificação e consolidação de formas e linguagens, para evitar perda de informações que não são somente as de uso imediato, assim como essencial para o progresso social³⁰⁹. A questão econômica pode ser essencial para que escassez ou

precisamente sua clientela, em termos de seus problemas, de seu entendimento das informações transmitidas, etc.). Por outro lado, a redução do anonimato permite maior liberdade de ação às unidades centrais (de coordenação ou planejamento) para instituírem novas políticas, seja por acréscimo ao elenco de políticas já existentes, seja pela redefinição da divisão de trabalho."

MONTEIRO, Jorge Viana;. (2007). Os níveis de análise de políticas públicas. In Saravia, E.; Ferrarezi, E.. (2007). Políticas Públicas - Coletânea Volume 1. ENAP. Brasília, p. 254.

³⁰⁷ Ibid., p. 253.

³⁰⁸ "A informação assume a feição de mercadoria econômica - e política - de modo bem peculiar. O fato de as informações estarem acessíveis, ao imediato alcance de todos, não significa tenham elas deixado de consubstanciar um instrumento de poder. Mais grave que o açambarcamento ou a 'inflação' de informações é o monopólio ou oligopólio da veiculação da informação. E aqui se põe uma trágica oposição - entre um necessário controle da divulgação da informação, seja pela imprensa aparelhada pela grande empresa, seja pelas 'redes' - e nossas mais autênticas reações contra qualquer modalidade de censura."

GRAU, Eros Roberto, O direito posto e o direito pressuposto. 7ª Edição Revista e ampliada, Malheiros Editores, 2008, p. 115.

³⁰⁹ ALMINO, João. O segredo e a informação: ética e política no espaço público. Editora Brasiliense, 1986, p. 20.

determinadas dimensões sejam mais bem tratadas, por quem tem interesse, sendo que informação de qualidade pode ser considerado um "bem escasso"³¹⁰ transacionável. A informação de qualidade não é um resultado natural e a reunião de esforços, públicos ou não, ao tratar informações que afetam interesses privados, é um meio que se mostra promissor. A coleta, tratamento, e disponibilização de informações com qualidade e que atendam a diversos usuários não é algo barato, ou trivial, e os custos ou dificuldade tende a se exacerbar se não há planejamento e uso de técnicas, metodologias e processos que além de usar adequadamente meios tenham tais objetivos e finalidades delineados em cada etapa.

Outro aspecto da mercantilização da informação é que sua relação com bem público, e exclusividade de uso. Em princípio, é um bem de uso comum, mas lei pode criar direito de exclusividade ou de sua exploração comercial³¹¹. Há espaço para que se permita exploração, licenciamento ou, por exemplo, que determinadas forma, cruzamentos, que sejam fornecidos por algum agente privado, não se desconsiderando um mínimo público e fornecido pelo Estado, de forma módica, até mesmo para que a questão econômica não seja outro limitante para o acesso à informações.

Um exemplo de grande alteração do quadro social e tecnológico por meio de interação conjunta entre públicos e privados é a revolução digital, com impactos significativos no tratamento de informações e no que se espera de processos assim (algo como a criação de necessidades, ou a retirada de limitações que impediam novas demandas)³¹². Ademais, a Internet tem se mostrado como difusora de ideias e

³¹⁰ BRANCHER, Paulo. Direito da concorrência e propriedade intelectual. São Paulo: Ed. Singular, 2010, p. 36.

³¹¹ "Conhecimento é um 'produto' complexo. Não é considerado bem público *per se*, pois o conhecimento não é perfeitamente não-excluível, uma vez que direitos de propriedade intelectual permitem ao inventor (ao menos em certa medida) controlar o acesso à informação. Não obstante, se estes mecanismos forem ruins e/ou se a informação cair em domínio público, o conhecimento pode ser considerado bem-público puro, pois seu uso não faz com que ele acabe (não-rival) e seu 'proprietário' não consegue excluir outras pessoas de o usarem (não-excluível)."

ALVARENGA, Gustavo Varela. IMPACTOS DOS FUNDOS SETORIAIS NA EMPRESAS: NOVAS PERSPECTIVAS A PARTIR DA FUNDAÇÃO DOSE-RESPOSTA. Término em 01/12/2011, 122 f. Dissertação(mestrado profissional em Economia) - Universidade de Brasília - Unb, Brasília, 2011, p. 12.

³¹² "Os prognósticos, porém, não são todos ruins. Sobre tudo a internet veio para contribuir para a democratização da informação, pois a rede é de ninguém; ninguém a tutela, ninguém a gerencia. É um patrimônio cultural da humanidade. É uma verdadeira instituição que nasceu espontaneamente e com abrangência realmente universal. Na expectativa de Alvin Toffler, ela propiciará a realização da democracia direta, na medida em que o cidadão poderá, de seu computador, acessando a uma rede, participar das decisões governamentais, votando nas opções oferecidas."

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. Direito de Informação e Liberdade de Expressão. Rio de Janeiro, Renovar, 1999, p. 4.

conhecimento, expressão de ideias, difusão de conhecimentos técnicos e científicos³¹³, como também tem sido responsável por abrir discussões sobre limites entre público e privado, e formas de participação ou conhecimento das decisões públicas³¹⁴. Informações podem ser disponibilizadas de forma mais abrangente e com custos, e limitações, menores, assim como é possível a participação direta.

Um dos efeitos de maior acesso à informação é a maior granularidade da informação, editais, projetos, execução e resultados, assim como possibilidade, desejável e potencial de acesso às motivações e explicações das decisões estatais. A informação como concausa e base (fundamentação)³¹⁵ das decisões, tendo influência direta. É possível, dentro de certos limites, descortinar ou identificar inconsistências ou incongruências, ou a forma como políticas e decisões são coordenadas, e em que grau³¹⁶.

A informação pode variar em detalhamento e finalidade de acordo com o nível decisório (agregado, operacional, que reflete os atores e interações envolvidas)³¹⁷, o que significa que para alguns usuários os totais de despesa atendem as expectativas, mas para outros é importante que haja a relação de cada dispêndio, eventuais restos a pagar, correlação com as propostas e autorizações, responsáveis pela prestação contas, dentre outros elementos. Ademais, é comum que nos níveis mais altos, os entendimentos sejam antagônicos, especialmente porque os modelos conceituais sobre as políticas públicas

³¹³ Ibid., p. 300.

³¹⁴ "Assim, o que parecia a princípio tratar-se "apenas" da imposição de limites para a intervenção do estado na esfera de privacidade dos indivíduos, revela-se também uma exigência conflitiva de devolução para a sociedade dos dados e informações necessários ao conhecimento mais preciso de suas características e carecimentos. Tal operação, mesmo nos países com alto grau de institucionalização das organizações estatais responsáveis pela gestão informacional, envolve custos decisórios altos, conflitos distributivos e um redesenho organizacional nada simples. Esse dilema conduz o direito à informação para o cerne dos problemas da democracia contemporânea, para a irresolvida contradição entre complexidade institucional e participação individual e coletiva."

CEPIK, Marco. Direito à Informação: situação legal e desafios. 2013, p. 9.

³¹⁵ DESANTES, José Maria. La informacion como derecho. Editora Nacional, Madrid, España, 1974, p. 51.

³¹⁶ "Cada uma dessas opções é, em si mesma, um rumo metodológico em que se descortinam melhor certos temas, enquanto deixam de ser explicitados outros temas. Um exemplo relevante é o do tema da coordenação de políticas. Na perspectiva do processo decisório individual no modelo a', é virtualmente impossível dar atenção ao tema da coordenação. A noção de processo decisório aí adotada é muito limitada para permitir uma visão adequada da interdependência de decisões e a decorrente necessidade de gerenciar essa interdependência¹. Outro exemplo refere-se à representatividade das políticas face à sociedade, como um todo, ou a seus grupos constitutivos. Nessa discussão é importante ampliar a noção de governo para incluir não apenas o Executivo, mas o Legislativo e o Judiciário, além de reconhecer, eventualmente, a presença e atuação de grupos de interesse."

MONTEIRO, Jorge Viana;. (2007). Os níveis de análise de políticas públicas. In Saravia, E.; Ferrarezi, E.. (2007). Políticas Públicas - Coletânea Volume 1. ENAP. Brasília, 2007, p. 250-251.

³¹⁷ Ibid., p. 259.

não são estanques ou propiciam todas as respostas necessárias. A questão da necessidade de política industrial e se o Estado deve incentivar particulares por meio de subvenções encontra, por vezes, ferrenha oposição, o que gera visões antagônicas e que representam diagnósticos diametralmente opostos sobre a mesma política³¹⁸. Em alto nível, a exemplo do texto da Constituição Federal de 1988 que é analítica e possui diversos preceitos que não são integralmente conciliáveis em abstratos e amplos. A política de C&T nacional, em alto nível abarca ações diversas de subvenção e parcerias com organizações privadas³¹⁹, o que mostra um viés intervencionista, mas não leva, por si, só a conclusões sobre a forma específica de cada política. Ainda, na análise de informações é essencial que se avaliem riscos e incertezas, bem como o fato de que nem todo conhecimento de tecnologia gera valor ou mesmo que esse valor não seja aproveitado por quem o concebeu ("risco não ergódico")³²⁰, assim como opções e impactos em outras políticas. Dessa forma, há um caráter mais tecnicista nas decisões, o que permite que se consiga algum grau de objetividade, ou ao menos que se avaliem a *posteriori* os efeitos (algo mais fácil que prevêê-los). Os impactos em outras políticas podem ser vistos como externalidades ou sinergias, o que também evidencia a necessidade de uma visão mais ampla das políticas.

³¹⁸ "Os textos foram preparados - a partir dos "termos de referência" propostos aos autores pelo GT de Política Industrial - por Luciano Coutinho e Edward Amadeo. Os dois textos dificilmente poderiam ser mais antagônicos. Enquanto o primeiro afirma a necessidade incontornável de política industrial, o segundo procura mostrar que ela é, quanto aos resultados, ociosa ou ineficaz, e quanto aos custos, dispendiosa. Se para Amadeo a política industrial pode representar uma ameaça à estabilização, para Coutinho os impasses e armadilhas da estabilização só poderão ser superados e resolvidas com o seu auxílio."

FURTADO, João; Sistematização do debate sobre política industrial. Seminário 50 anos BNDES. Rio de Janeiro, setembro de 2002, pp. 133.

³¹⁹ "Ações Estruturadoras

o Identificar dez tecnologias-chave em tecnologias de informação e comunicação com tempo de maturação de pelo menos quatro anos e consolidar metodologia para amplo uso.

o Montar e financiar pelo menos dois consórcios em regime de competição para cada tecnologia (cada qual com dois grupos de P&D, duas empresas e dois grupos cooperantes no exterior).

o Ampliar e aprimorar mecanismos no âmbito das agências de fomento, para incentivar o desenvolvimento de projetos cooperativos de empresas com universidades e centros de pesquisa.

o Identificar oportunidades e criar consórcios para desenvolvimento de aplicações de alcance social, de impacto industrial e resultados no curto prazo, com base em tecnologias capacitadoras ou emergentes.

o Fomentar projetos multidisciplinares para a orientação do desenvolvimento da infra-estrutura nacional (transportes, meio ambiente, saúde, educação etc.) que intrinsecamente demandem o emprego de redes eletrônicas, seja pela cooperação de diversas instituições, ou pela operação em múltiplos sítios."

BRASIL, Ministério da Ciência, Tecnologia (MCT) - Ciência, Tecnologia e Inovação - Desafios para a sociedade brasileira (Livro Verde). MCT, Brasília, 2001, p. 93.

³²⁰ QUEIROZ, Glauber Pimentel de. POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NO BRASIL NO PERÍODO DE 2001 A 2010: UMA ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. Término em 01/07/2011, 139 f. Dissertação(mestrado profissional em Administração) - Unb, Brasília, 2011, p. 20.

Com base no exposto, e considerando que a liberdade de informação se tornou algo possível com o desenvolvimento de soluções que tornaram lugar comum os acesso e distribuição de informações a usuários finais com custos marginais reduzidos, algo típico da Internet (mas não exclusivo), é interessante que se pontuem aspectos dessa relação entre tecnologia e informação, mesmo porque destacou-se a necessidade de que haja uso de soluções e técnicas adequadas. Também identifica-se que alguns modelos tradicionais de divulgação, não tecnológicos, possuem atributos desejáveis que podem ser suprimidos num viés meramente tecnológico, e isso é, portanto, algo que deve ser levado em conta, na busca de uma solução ampla e adequada.

3.1 Informação e tecnologia

Tendo em vista a grande participação do Estado em questões públicas, há diversos anseios sociais por liberdade de informação em diferentes modelos, e a tecnologia amplia algumas possibilidades. Um dos modelos de liberdade de informação é a aceção liberal, no qual a informação é tratada como um bem público e disponível e que a acessibilidade seria " automática da acessibilidade da informação no mercado"³²¹. Outra possibilidade é tratar a informação como mercadoria³²², precificando-se o seu acesso, algo que tem sido usual quando o Estado gerencia informações de particulares, a exemplo de agências reguladoras. A visão de informação como mercadoria, ou seja, bem econômico apreciável, permite também que se estabeleçam direitos sobre eventuais formas de apropriação ou exploração das informações³²³. Tais visões enfatizam aspectos distintos que por vezes se complementam, pois no viés liberal o acesso à informação seria um pressuposto ou facilitador da liberdade privada, e na visão de informação como

³²¹ Ibid., p. 39-40.

³²² "A evolução em curso parece, no entanto, valorizar mais a informação como mercadoria (isto é, o valor económico da informação) do que como bem público ou benefício colectivo. Há um risco claro nesta sobre-protecção do direito de propriedade intelectual: ela restringe a disseminação de informação indispensável para permitir à sociedade retirar dela plena utilidade, desequilibrando os valores em causa e podendo mostrar-se até inconsistente com os fundamentos éticos em que repousa aquele direito (Lipinski e Britz, 2000). Se o conceito de informação for entendido unicamente, ou sobretudo, na perspectiva dos aspectos de controle sem consideração suficiente pelos aspectos do acesso, ele pode operar como bloqueador da difusão e circulação da informação."

Ibid., p. 47.

³²³ "A luz dos princípios e regras da economia de mercado dominante nos países ocidentais, se a colectividade pretende encorajar "a produção de informação, poder-se-á alegar que a realização desse objectivo passará pela atribuição à informação como tal do estatuto de bem jurídico (como aconteceu com a terra, na era agrícola, ou com o capital e a força de trabalho, na era industrial) e que a forma mais adequada de o alcançar é reconhecer a existência de direitos de propriedade sobre a informação."

Ibid., p. 41.

mercadoria enfatiza-se o viés de eficiência, assim como a possibilidade de entes privados lidarem com dados estatais de alguma forma.

Uma vez determinada a possibilidade de que a informação seja divulgada, é importante mensurar alguns aspectos sobre como ocorre a divulgação. Nessa linha, um conceito importante acerca de informação, notadamente pública, já que em muitos casos a divulgação é cogente, trata-se da subinformação e da desinformação³²⁴. Na primeira, entrega-se menos informação do que se deveria, omitindo-se partes relevantes. Na segunda, ocorre inverdade ou erro no que é informado. Sobre o excesso e informação ou a informação que não é útil é importante que se mencione o papel da metainformação, assim como dos padrões, sistemas estruturantes da administração pública, busca de elementos que separem conteúdo do formato e permitam que se adicione ou fixe o contexto de produção de cada informação (época, órgão responsável, autoridade, passos subsequentes, motivos, finalidade). Além disso, é importante que a massa ou conjunto disponibilizados sem necessidade de requisição seja relevante e atenda a diversos interesses já identificados, de forma eficiente. Por exemplo, uma medida de dados abertos que pode atender a parcela desses requisitos é a obrigatoriedade de disponibilização de dados abertos e de interfaces de aplicações web de forma organizada e estruturada³²⁵. Do ponto de vista econômico, o que se busca é uma relação adequada entre o custo de se divulgar, custo de "*compliance*", com a abrangência adequada a diversos interesses. A informação digital tende a reduzir drasticamente custos de reprodução, mas deve-se ter mais cuidado com a qualidade, erros sistemáticos, questões de autoria, autenticidade e integridade, assim como evitar criar-se dicotomia entre o que é usado para decisão pelos gestores, analistas e aquilo que se torna público. O fato de não haver distinção entre os dados de planejamento e execução, o que se evidencia com a comparação entre dados de duas coletas com seis meses de intervalo

³²⁴ "Con esta premisa, es útil distinguir entre subinformación y desinformación. Por subinformación entiendo una información totalmente insuficiente que empobrece demasiado la noticia que da, o bien el hecho de no informar; la pura y simple eliminación de nueve de cada diez noticias existentes. Por tanto, subinformación significa reducir en exceso. Por desinformación entiendo una distorsión de la información: dar noticias falseadas que inducen a engaño al que las escucha."

SARTORI, Giovanni. Homo videns. Televisione e post-pensiero, Roma-Bari: Laterza, 1999, p. 8.

³²⁵ BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, Projeto de Lei 7804/2014, Institui a Lei de Dados Abertos, estabelecendo o Comitê Gestor de Dados Público junto ao Ministério do Planejamento, responsável pela elaboração do Manual de Dados Abertos da Administração Pública e cria a obrigatoriedade para a disponibilização de dados abertos e de interfaces de aplicações web de forma organizada e estruturada para a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios e dá outras providências.

Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=620193>, acesso em 30/01/2014

entre si, é agravado por questões de falta de rastreabilidade, autoria, integridade. Tantas discrepâncias podem indicar que a informação apresentada pode não ser aquela que gestores se utilizam nas suas decisões, o que é temerário e também forma de replicação não organizada.

Em relação à Administração Pública, destaca-se que o papel da tecnologia produz efeitos e uma mudança quase paradigmática³²⁶. Um dos destaques é que formas aceitáveis de publicização das informações da administração pública se tornaram plurais, abrangendo possibilidade que extrapolam os canais oficiais tradicionais³²⁷. Os canais oficiais têm funções legais precípuas (condição de eficácia de atos administrativos, realização do princípio constitucional da constitucionalidade, marcação do termo a partir do qual se presume o conhecimento), o que não significa que somente tais informações detenham presunções de legitimidade³²⁸ ou que representam a melhor

³²⁶"A utilização das novas tecnologias tem sido vista, de um modo mais geral, como uma condição da reforma da Administração Pública.1 A 'administração electrónica' surge configurada como instrumento, tanto de uma maior eficiência do serviço público (incluindo da simplificação de procedimentos e estruturas), como de uma maior capacidade de resposta deste às necessidades dos cidadãos. Um dos aspectos interessantes a reter é a ênfase colocada no cidadão como centro da 'administração electrónica' e nas oportunidades de alargar a participação das 'colectividades locais, câmaras consulares e associações, mantendo parcerias com o Estado, peritos privados ou do mundo da educação e da investigação' na definição e execução das políticas públicas."

GONÇALVES, Maria Eduarda; Direito da Informação. Novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação. Livraria Almedina, Coimbra, 2003, p. 185.

³²⁷ O mecanismo oficial por excelência de divulgação de dados estatais é representado por jornais, com periodicidade prevista. Destaca-se o Diário Oficial da União e os Diários de Justiça Eletrônico, previsto na Lei 11.419/2006.

Portaria 268/2009 da Imprensa Nacional, Dispõe sobre normas para publicação de matérias nos Jornais Oficiais. Disponível em

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=3&data=09/10/2009>

Art. 3º São publicados na íntegra na Seção 1 do Diário Oficial da União:

(...)

Art. 13. São publicados em resumo nos Jornais Oficiais, restringindo-se aos elementos necessários a sua identificação, vigência e eficácia, bem como nome e a função da autoridade signatária:

(..)

Art. 17. A alteração, revogação ou anulação de matéria oficial já publicada deve fazer referência às disposições emendadas ou invalidadas, com expressa menção da data da edição, seção e página da publicação anterior.

Lei 11.419/2006

Art. 4º Os tribunais poderão criar Diário da Justiça eletrônico, disponibilizado em sítio da rede mundial de computadores, para publicação de atos judiciais e administrativos próprios e dos órgãos a eles subordinados, bem como comunicações em geral.

³²⁸ "Turma diz que toda informação em site da Justiça tem valor oficial

A Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) decidiu que informações sobre andamento processual divulgadas pela internet, nos sites do Poder Judiciário, têm valor oficial e podem ser tomadas como referência para contagem de prazos recursais. Eventuais diferenças entre informações dos sites e aquelas constantes no processo, causadas por falha técnica ou erro dos servidores, não devem gerar prejuízo às partes ? como, por exemplo, a declaração de intempestividade de um recurso.

Contrassenso

forma de que os dados sejam disponibilizados de forma coerente. Importante notar que em qualquer canal o que é comunicado deve reunir atributos como autenticidade, boa-fé, já que não se pode em regra admitir um comportamento da administração que por si só possa a vir causar prejuízos aos demais, uma vez que primariamente deve atingir o interesse público.

Deve-se destacar que a tecnologia e a massificação de uso de dispositivos que acessam redes de dados, e com custos menores de acesso e ubiquidade, exacerba questões de publicidade e conflito de princípios, assim como oportunidades. Por outro lado, traz elementos que podem conferir maior qualidade ou rastreabilidade dos documentos produzidos digitalmente. Uma abordagem de soluções tecnológicas pode envolver garantir atributos, mínimos com data, autoria, assim como conjunto de documentos produzidos, que mesmo mantidos em sigilo, devem ser abertos ao público em algum momento. Tais mudanças são visíveis em quaisquer das etapas de produção e tratamento de informação (produção, recolha, valor acrescentado, acréscimo de metainformações).

Com tais bases estabelecidas, existe o potencial para que soluções que poderiam parecer limitadas se tornem onipresentes. Um diferencial nesse processo tem sido parte da eletrônica, computação, redes, pois em mais de meio século é grande a velocidade com a qual os componentes ganham mais capacidade de processamento, de armazenamento, ao mesmo tempo em que se tornam mais eficientes em termos de consumo de energia espaço requerido. O processamento é a capacidade de processar operações, ou mudanças de estado num intervalo de tempo e pode ser medida em Hertz, ou ciclos por segundo; a memória é a capacidade de persiste diferenças de estados com o seu o uso de energia para manutenção da configuração e é medida em bytes e seus múltiplos. O consumo de energia é medido em Watt e o consumo implica em perdas, por exemplo, na geração de calor, que podem limitar um projeto. O espaço requerido para montar os circuitos relaciona-se com as demais variáveis e é crucial para miniaturização.

Ele destacou que o uso da internet representa economia de recursos públicos, proteção do meio ambiente a mais rapidez para o processo."Exigir-se que o advogado, para obter informações acerca do trâmite processual, tenha que se dirigir ao cartório ou tribunal seria verdadeiro contrassenso sob a ótica da Lei n. 11.419", disse o ministro.

Ao criar regras para a virtualização dos processos judiciais, a lei de 2006 também autorizou a publicação dos atos processuais em Diários da Justiça eletrônicos, com validade 'para quaisquer efeitos legais, à exceção dos casos que, por lei, exigem intimação ou vista pessoal.'

STJ, Notícia de 30/12/2010, REsp 1186276

A expansão da tecnologia e massificação é caracterizada pela padronização é em grande parte possibilitada por adoção de sistemas abertos e interoperáveis. Basicamente as parte são divididas em elementos menores, mais simples, que são compartimentados (a exemplo da ciência) e pensados em camadas. *Grosso modo*, atualmente é fácil se reconhecer dígitos soletrados por telefone, mas não toda interação e palavras. Posto isso, ou se adotar a visão de se restringir as opções a dígitos, ou, utiliza-se outro dispositivo de entrada, como um teclado, que faz a filtragem para caracteres alfanuméricos, gerando informação digital, ou binária, e propiciando-se um ambiente em que o paradigma da eletrônica, miniaturização, tecnologias de informação alcancem máxima efetividade.

Nesse cenário, a mudança do papel estatal, tecnologia e relação com a sociedade implica em repensar o papel e a forma de comunicação³²⁹. Não é uma implicação ou consequência lógica que maior disponibilidade de recursos tecnológicos ou materiais se reflita em melhores informações disponíveis, pois não se pode ignorar o papel da cognição na apreensão da informação, que é o fim último, e sua influência na representação da informação³³⁰. No caso de informações da administração, deve-se reconhecer que são elementos voltados para diversos atores sociais e interesses, assim como a legitimação e operacionalidade da administração em si³³¹.

³²⁹ "A definição das orientações a imprimir à informação administrativa nas novas circunstâncias não deixou, porém, de levantar alguns dilemas. Em tomo desta informação giram vários tipos de interesses: em primeiro lugar, o do próprio sector público que a recolhe, trata e utiliza no exercício das missões que desempenha, procurando garantir a sua existência e qualidade e, em certos casos, a sua confidencialidade; em segundo lugar, o interesse do cidadão, que tem o legítimo interesse de ser informado sobre a actuação do governo e da administração, no exercício das suas liberdades públicas e dos seus direitos políticos, bem como dos seus direitos como administrado; em terceiro lugar, o da indústria privada que vê na informação administrativa uma matéria-prima potencialmente valiosa como base para a preparação de produtos de informação comercializáveis."

GONÇALVES, Maria Eduarda; Direito da Informação. Novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação. Livraria Almedina, Coimbra, 2003, p. 113.

³³⁰ "Nesse tipo de ambiente, a representação seria um processo organizacional aliado a processos intelectuais, aplicados a objetos-representando-conhecimentos (documentos), estes componentes materiais essenciais dessas organizações."

ALVARENGA, Gustavo Varela. IMPACTOS DOS FUNDOS SETORIAIS NA EMPRESAS: NOVAS PERSPECTIVAS A PARTIR DA FUNDAÇÃO DOSE-RESPOSTA. Término em 01/12/2011, 122 f. Dissertação(mestrado profissional em Economia) - Universidade de Brasília - Unb, Brasília, 2011, p. 2.

³³¹ MENDEL, Toby. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. Segunda edição revista e atualizada, Brasília, dezembro de 2009, p. 1.

3.2 Autoria e certificação digital e primariedade da informação

A autoria dos documentos e a garantia de que foi produzido numa data ou contexto são relevantes do ponto de vista de prova³³² e num processo em que diversos atores interagem e colaboram, evitando-se a anonimização das informações. Os documentos produzidos por autoridades públicas gozam de presunção de veracidade acerca do que declaram, não apenas contra aquele que a produziu. Tal característica é relevante quando se consideram conjuntos de informações públicas que têm inconsistências, i.e., que não podem ser corretas ou verdadeiras todas ao mesmo tempo. Tais presunções e elementos de auditoria como circularização de informações³³³, assim como relacioná-los como seus elementos causais. Nesse sentido, a abstração de informações, em que um resultado ou decisão é usado como parâmetro para atos administrativos subsequentes é algo que pode significar agilidade ou simplificação de procedimentos como pode dificultar a interpretação sobre as escolhas ou motivos.

A utilização de certificados digitais depende do passo inicial que é a emissão, que é um de seus maiores limitantes, principalmente pelo custo de emissão. Apesar disso o governo tem tornado cogente o seu uso por particulares em diversas interações com o setor público. São exemplos a obrigatoriedade de pessoas jurídicas possuírem certificado digital para envio de declarações de imposto de renda (Instrução Normativa n.º 696, publicada em 20 de dezembro de 2006), que depois também passou a incluir condomínios e massa falida, a circular n.º 547/2011 do Ministério da Previdência, que

³³² É interessante que se observe a força probatória de documentos, públicos e particulares, e especialmente em relação ao autor. O Código de Processo Civil, Lei 5.869/1973, com destaque à Subseção I Da Força Probatória dos Documentos, artigos 364 a 389, em especial:

"Art. 364. O documento público faz prova não só da sua formação, mas também dos fatos que o escrevem, o tabelião, ou o funcionário declarar que ocorreram em sua presença.

Art. 368. As declarações constantes do documento particular, escrito e assinado, ou somente assinado, **presumem-se verdadeiras em relação ao signatário.**

Parágrafo único. Quando, todavia, contiver declaração de ciência, relativa a determinado fato, o documento particular prova a declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado em sua veracidade o ônus de provar o fato."

³³³ "A compatibilidade de dados entre diversas fontes é um dos fatores para aferir sua qualidade, como também é algo que pode refletir na agilidade do uso das informações, controle social, menores questionamentos.

Distintamente do processo judicial, em que as decisões são, no mais das vezes, proferidas em chave individual, ou seja, elas aparecem como problema de um indivíduo, em realidade são decisões que têm impacto em uma coletividade destinatária de políticas públicas financiadas por recursos orçamentários, coletivos, portanto. A escala é, assim, uma variável que distingue as lógicas do Judiciário, do Legislativo e do Executivo. Os dois últimos funcionam na escala coletiva e o primeiro, via de regra, na escala individual."

CASAGRANDE, Renato Casagrande; FREITAS FILHO, Roberto, O problema do tempo decisório nas políticas. In Revista de informação legislativa, v.47, nº 187, p. 23, jul./set. de 2010.

torna obrigatória a certificação digital para comunicações sociais (Relação Anual de Informações Sociais [RAIS] e informações do Fundo de Garantia do Tempo de serviço [FGTS] de seus empregados). Em termos de pessoas físicas pode-se mencionar a Lei 9.454, de 07-04-1997, que “Institui o número único de Registro de Identidade Civil e dá outras Providências”. Essa lei foi regulamentada pelo Decreto 7.166, de 05-05-2010, e prevê um modelo unificado de carteira de identidade para todo país e que contém dois certificados digitais por documentos. A estimativa é que sejam emitidos ao menos dois milhões de documentos nos dois primeiros anos. Há também cerca de 16 milhões de sociedade empresárias, que devem possuir certificados de pessoa jurídica, ou ao menos de pessoas físicas responsáveis, para diversos fins fiscais e contábeis. No mesmo sentido a protocolização de processos nos tribunais superiores requer que o advogado tenha certificado. Tais medidas propiciam a criação de uma massa crítica que pode impulsionar a adoção da tecnologia. Deve-se atentar que a administração impõe a obrigatoriedade, mas pouco fez para baixar o preço e tornar acessíveis tais dispositivos. Recentemente micro e pequenas empresas do Estado de São Paulo pleitearam a criação de faixa de preços nos certificado emitidos. Houve um decreto do governo estadual que determinou a venda por porte de empresas³³⁴. Mesmo que se fale em desconto há que se considerar que a emissão e certificado para pessoa física e jurídica não encontra diferença nos custos, mas as tabelas se diferenciam. Outro aspecto é que mesmo que a demanda tenha crescido bastante não houve redução nos preços nos últimos anos; ainda, parte dos custos é em dólar, e tem sido decrescentes. De certa forma o acesso digital e a identidade são cada vez mais necessários para o exercício da cidadania, poderia apresentar preços mais próximos dos custos.

Apesar de obrigar muitos particulares o setor público é ainda um grande exemplo de atraso na implantação dessa tecnologia, algo que corrobora com a ineficiência, burocracia e o chamado custo Brasil. A certificação digital se presta tanto à assinatura de documentos, seu sigilo como a identificação do usuário, de forma precisa e unívoca. Em diversas situações a administração pública coloca como empecilho a disponibilizar informações em meio digital a própria privacidade do usuário, já que

³³⁴ "Certificado digital será cobrado por porte do negócio em São Paulo. A certificação completa para pessoa jurídica, que inclui cartão, leitora e certificado digital por três anos, vai custar R\$ 380 para médias e pequenas empresas e R\$ 323 para micro e pequenas. Já o modelo mais simples custará R\$ 95 por um ano para as micro e pequenas empresas e R\$ 150 para as médias e grandes. No caso de CPF, o serviço custará R\$ 85."

Folha de São Paulo, edição de 10-09-2011.

outro poderia acessar indevidamente. Tal justificativa não pode se opor ao usuário que pleiteia o serviço identificado, mas ainda é a regra que os serviços públicos não sejam disponibilizados dessa forma, como ocorre com certidões de antecedentes, certidões judiciais. Igualmente, é importante que todo o processo possa ser realizado em meio digital, caso contrário a potencial vantagem se esvaia.

Quanto mais atributos coerentes e precisos um documento ou informação contiver mais fácil é seu rastreamento, ou vinculação à suas fontes, e como consequência, a possibilidade de ser usada em contexto diverso do originalmente previsto. Por exemplo, uma listagem de participantes de um projeto, de um fundo se torna mais útil se assinado por autoridade competente se há menção que envolve todos os que participaram de alguma forma naquele contexto. A mera listagem não traz tais atributos ou declarações, e assim, não pode, diretamente, ser usada contra a autoridade, no caso de erros ou omissões, ou mesmo contra as decisões, pois poderiam alegar que há mais elementos. Claro, com o uso um documento que se pretende completo isto também poderia ocorrer, mas de certa forma já incorreria numa certa inversão de ônus, pois ficaria caracterizado que as bases para determinada decisão foram equivocadas, e esta até poderia ser mantida, mas por motivos diversos. O caso do sigilo é algo que pode ser melhor tratado, caso se compatibilize, norma, práticas e tecnologia. Por exemplo, para determinar qual momento, quem e quantos documentos sobre algo tratado como sigiloso foram produzidos em determinado órgão, e assim tentar garantir o direito de acesso a algo original. De certa forma, requer-se que quando da confecção de documentos sigilosos, que haja etapa para garantir integridade, autenticidade e acesso a tudo que se refere a uma situação. É importante salientar que um documento não poder ser fisicamente alterado (ou não deveria), mas pode sê-lo juridicamente, e por isso, é importante, que o quadro documental (informacional) seja disponibilizado.

A questão da busca de algum grau de verdade e suficiência como atributos de qualidade de envolve um critério relativo à origem e grau de transformações (ou manipulações) das informações, que se traduz na diferenciação entre informações primárias e secundárias. As primeiras são as informações que derivam da fonte, sem alterações (tratamento) e com o maior detalhamento possível. Como regra, o acesso às informações primárias é o desejável. São exemplos usuais de informações públicas aquelas associadas a dinheiro (orçamento), pessoal, como também estoques, dados que o governo gerencia, controla ou centraliza de alguma forma. É interessante destacar

também que nem todas as informações tem autoria explícita, mas costumam ter responsáveis.

Uma parcela das informações primárias tem uma relação mais específica com que gerou o documento ou informação. Nesse sentido pode-se distinguir um documento, que tem relação de autoria, de um mero dado ou arquivo, em que está não está explícita. Os documentos, diferentemente dos arquivos apócrifos, são algo relevante em políticas pública, pois documentos que contém tais atributos representam motivação, justificção de atos e representam a racionalidade ou entendimento dos decisores em dado momento. Em documentos originalmente digitais é possível recorrer a soluções de criptografia assimétrica (chaves públicas e privadas que realizam operações complementares e opostas) para se definir assinaturas digitais, que representam forma de relacionar um conteúdo a um autor com requisitos de integridade, autenticidade, autoria e não repúdio. Ao conteúdo é aplicada uma função *hash*, que gera um conjunto fixo de bytes e que é sensível a qualquer alteração no conteúdo. Essa informação é criptografada com a chave privada e no pacote da assinatura são guardados esse resultado, a chave pública e seu certificado. Como podem ser usados diversos algoritmos de criptografia esse deve ser identificado para permitir a reversão no momento de verificação. Tais informações, assim como outros atributos (metadados e classificações) compõem uma política de assinatura. A política de assinatura representa a forma como os elementos que indicam o conteúdo, a assinatura e elementos de validade são organizados. Nas assinaturas que são reconhecidas pela legislação brasileira, aquelas feitas com chaves emitidas pela autoridade certificadora ICP-Brasil, um dos atributos interessantes é o tipo compromisso de assinatura digital, que assume valores tais como autoria, concordância, autorização, testemunho, ciência, conferência, revisão, publicação, protocolo, integridade, autenticação de usuário e teste³³⁵. O tipo compromisso representa a relação entre o signatário e o conteúdo, por exemplo, se é o autor, ou testemunha, ou apenas anui a autenticidade.

Em relação a assinaturas destaca-se também o chamado carimbo de tempo. Em regra a assinatura usa a hora local do computador ou servidor, que podem ser não confiáveis. Uma alternativa é que o invólucro da assinatura contenha entre seus

³³⁵ INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 1, DE 9 DE JANEIRO 2009, DOU de 13/01/2009, página 25, tabela 2.5, disponível em <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=13/01/2009&jornal=1&pagina=25&totalArquivos=104>

atributos algo que é assinado por um serviço de tempo cuja confiabilidade seja auferida em auditorias e que contenha referência ao documento assinado. Com isso pode-se garantir que a assinatura não tenha sido antedatada. Sem esse procedimento a garantia do tempo depende da verificação da interação dos sistemas que tratam o documento digital, algo que requer prova, e vai contra princípios da própria assinatura digital, tais como celeridade e confiabilidade. Apesar disso só recentemente foi normatizado o uso do carimbo de tempo e ainda não há provedor de serviço autorizado. De forma geral quanto mais informações podem ser representadas e vinculadas de maneira precisa, ou cristalina (em oposição a *fuzzy* ou impreciso), tanto é melhor e mais rico o que pode ser extraído do processamento das informações.

Deve-se notar que o uso de certificação digital é cogente, de acordo com as leis dos fundos setoriais, até mesmo porque elas voltam-se essencialmente para receita. Todavia, não se pode fechar os olhos a realidade de fisco que exige cada vez mais tal mecanismo, assim como o processo eletrônico judicial, em que a lei exige criptografia de chaves públicas assimétricas da ICP-Brasil ou mecanismo equivalente, e outras soluções nomeadas de "eletrônicas". A identidade digital, não repúdio, autoria, integridade e atribuição de responsabilidades são justamente os atributos negligenciados em ambientes digitais e de serviços eletrônicos, e, dessa forma, é natural que se busquem soluções de razoável disponibilidade assim como eficientes e eficazes para o problema.

3.3 Planejamento, fundamentações e indicações de resultados

Um atributo relevante acerca de informações é essencial na mensuração das políticas públicas é sua rastreabilidade em relação às fontes primárias (correlação ou causalidade), que implica na possibilidade de se aferir, comparar ou confrontar³³⁶ o planejado pela administração com o efetivado, bem como a mensuração dos efeitos e impactos da política adotada. Tal tipo de informação interessa diretamente aos analistas de políticas públicas, mas também a gestores, que podem ter ideia de como serão

³³⁶ "Crescentes demandas públicas por transparência nos atos de governo e por *accountability* na gestão pública e o próprio empenho das lideranças de governo em obter maior efetividade na gestão implicam desenvolver políticas e sistemas destinados a tornar as avaliações permanentes e partes integrantes das estruturas governamentais.

Possibilidade de confrontar e paulatinamente consolidar e integrar os vários corpos normativos e instrumentos de orientação procedimental sobre controles internos, avaliação institucional e avaliação e monitoramento de programas de governo, emitidos pelos órgãos superiores dessas áreas."

SILVA, Ricardo Toledo. Eficiência e Eficácia da Ação Governamental: uma análise comparativa de sistemas de avaliação. Relatório Técnico. Cooperação Técnica BID-IPEA. Brasília: IPEA, 2002, p. 251.

avaliados, e aos analistas, para repensarem as políticas públicas em sua iteração contínua.

Um impacto direto dessa abordagem ocorre quando se deve analisar o orçamento e se decidir sobre a continuidade de investimentos, na qual muitas vezes a administração pública adota o incrementalismo, ou seja, reforça aquilo que já está sendo feito, na medida em que demandou recursos seria algo com nível adequado de estruturação e organização, e assim seria natural sua continuidade³³⁷. Trata-se de uma forma de mensurar que tem certa simplicidade na sua execução, mas pode levar a distorções óbvias, tais como não valorizar a eficiência.

Outra possibilidade de avaliação ocorre por meio da teoria institucional e evolucionário³³⁸, em que se busca analisar vicissitudes das políticas e análise das relações entre as instituições, órgãos. No caso em particular de C&T, com múltiplos atores, fontes de financiamento, interação entre público e privado tal abordagem apresenta visões que podem esclarecer gargalos ou limitações. Há também a questão de se permitir a identificação de redundâncias, sobreposições e áreas de possíveis conflitos. De qualquer forma, algo importante numa avaliação é que se esclarecem usuários dessa avaliação, e para que sua realização, se a avaliação visa ao convencimento de pessoas que suportam o projeto, como mecanismo de aferição de legalidade/legitimidade, como instrumento para futuras decisões³³⁹.

³³⁷ QUEIROZ, Glauber Pimentel de. POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NO BRASIL NO PERÍODO DE 2001 A 2010: UMA ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. Término em 01/07/2011, 139 f. Dissertação(mestrado profissional em Administração) - Unb, Brasília, 2011, p. 11.

³³⁸ "O enfoque evolucionário considera as variadas características tecnológicas e suas distintas possibilidades de trajetórias como fatores que influenciam na diversidade entre empresas e na dinâmica do ambiente industrial (SILVERBERG e outros, 1988, p. 1033). O modelo sistêmico, por sua vez, ressalta a importância de fluxos múltiplos de informação e conhecimentos e da interdependência de fatores organizacionais, institucionais e econômicos em processos cumulativos de geração, difusão e uso dos recursos em CT&I, além de discutir por que alguns países apresentam desenvolvimento tecnológico superior a outros (FREEMAN, 1996, p. 29-31)."

Ibid., p. 24.

³³⁹ "É possível distinguir pelo menos quatro tipos de uso da avaliação, quais sejam: (a) instrumental; (b) conceitual; (c) como instrumento de persuasão; e (d) para o "esclarecimento". O uso instrumental para a tomada de decisão depende não apenas da qualidade da avaliação, mas também da adequada divulgação de seus resultados, de sua inteligibilidade e da factibilidade das recomendações eventualmente propostas. Segundo Weiss (1998), o uso instrumental seria comum em pelo menos quatro situações: (1) quando as implicações das descobertas da avaliação não são muito controvertidas; (2) quando as mudanças deriva das ou sugeridas não são de grande monta e/ou fazem parte do repertório do programa em questão ou de sua organização implementadora; (3) quando o ambiente do programa é relativamente estável no que diz respeito a suas lideranças, orçamento, tipos de beneficiários etc.; e (4) quando o programa está em crise e não se sabe bem o que deve ser feito."

A essa variedade de modelos e propósitos deve-se associar elementos que permitam aferir a eficácia das políticas, por meio de geração de resultados e impactos, assim como a forma das decisões, e seus aspectos plural e democrático³⁴⁰. Nesse sentido, é importante que contradições e distorções evidentes, as quais a existência de boas informações e pluralidade decisória tende a evidenciar. Ao reverso, deve-se considerar que a execução de políticas passa por elementos de bloqueio de decisão como burocracia, assim como questões inerentes à administração e política. Não podemos ignorar elementos políticos, que se consubstanciam em atendimento de interesses diversos, de grupos de interesses com a análise mais técnica das decisões³⁴¹. Tais dificuldades são associadas a razões estruturais (estruturas voltadas para " longo do período do pós-guerra, em que a política industrial buscava internalizar setores sob um regime de forte proteção, subsídios e decisões centralizadas " ³⁴²), complexidade decisória, duplicidade de atribuições, culminando com ineficácia da gestão pública.

FARIA, Carlos A. P. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 20, nº. 59 outubro. 2005, p. 202-203.

³⁴⁰ "O problema da eficácia assume várias formas: Com que inteligência o governo trata das questões de interesse nacional? Os líderes políticos debatem as políticas governamentais com suficiente reflexão? Será o governo desnecessariamente ineficiente? Que explica os erros que comete? O que se pode fazer para aprimorar o nível de eficiência no processo decisório político? Pode a ciência social favorecê-lo? Podem os técnicos ajudar? Por que motivos alguns problemas permanentes nunca são resolvidos - por exemplo, as greves, o tratamento dos pacientes mentais, a crise das cidades?

A questão do controle popular aparece também sob várias formas: Quem formula a política governamental? São as elites que realmente decidem quais as políticas a seguir? O cidadão comum tem muita influência sobre a política? Poderia aumentar essa influência, se quisesse? As eleições são realmente importantes? Importa de fato que partido ganha? O aumento da participação popular no governo seria benéfico? Por que razão numa democracia que se reconhece como tal o público parece tolerar agressões como um sistema tributário iníquo, a violência urbana, a corrupção no mundo dos negócios e no governo, assistência médica inadequada para boa parte da população, escolas deficientes, serviços públicos impróprios?"

LINDBLOM, C. O Processo de Decisão Política, Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1980, p. 8.

³⁴¹ "Os problemas de administração e reforma do Estado ganham dimensões muito distintas das conhecidas. Muda, primeiramente, a própria noção de setor público. O tipo ideal em função do qual gira toda a teoria tradicional da Administração Pública estruturava-se em torno da ideia básica de uma distinção entre administração e política, segundo a qual os objetivos das instituições correspondem à política e sua execução a uma burocracia técnica especializada, treinada para o desenvolvimento de procedimentos objetivos e racionais. Os novos enfoques dão ênfase, ao contrário, à irrelevância da distinção entre administração e política ao caráter restrito e relativo da racionalidade administrativa e aos conflitos e bloqueios dos processos de decisão."

PUCEIRO, Zuleta. O PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO E A REFORMA DO ESTADO. In DIREITO E GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA: IMPLICAÇÕES E PERSPECTIVAS. Organização JOSÉ EDUARDO FARIA, Editora Malheiros, 2010, p. 109.

³⁴² SUZIGAN, W. & FURTADO, J. Instituições e políticas industriais e tecnológicas: reflexões a partir da experiência brasileira. Estudos Econômicos, 2010, v. 40, n. 1, p. 8.

O dados de planejamento e monitoramento devem considerar os usuários potenciais³⁴³ (analistas, gestores, avaliadores de políticas públicas, comunidade de C&T), dentre os quais o cidadão, relativamente afastado do tema mas quem sofre os impactos e custeia a iniciativa. As "facetas" da informação devem ser construídas no momento mais propício, sob pena de necessidade de procedimentos mais gravosos ou mais onerosos, que muitas vezes serão alvos de empecilhos pelos agentes que custodiam a informação. O que foi mencionado sobre a metainformação dos pedidos de informação basicamente evidencia que se dificulta uma análise externa das requisições, e deve-se notar que seu atendimento substancial, e não meramente formal, era possivelmente o interesse legítimo dos que demandaram. É interessante observar que os indicadores são construídos, e por vezes remodelados, em plena execução. Deve-se notar que, por uma lado, mesmo informações que afetam muitos são de difícil verificação³⁴⁴, seja por questões de burocracia, corporativismo ou cultura institucional. Tal dificuldade se exacerba em avaliação de impactos³⁴⁵, uma vez que é difícil, quiçá impossível, o isolamento das variáveis que influenciam nos resultados e mudanças comportamentais de médio prazo. Nesse sentido, pode ser difícil atribuir sucesso, o que contribuiu para o caráter panfletário de certas divulgações. O que se faz, muitas vezes, é mostrar que é plausível que determinado insumo leve logicamente a determinado efeito,

³⁴³ "É ainda Weiss (1998) que sugere a existência de dois outros usuários potenciais: (a) as próprias organizações que administram o programa avaliado ou similares (e aqui deve ser feito não só o contraponto à tradicional ênfase no indivíduo como usuário, mas também deve ser mencionada a importância que tem sido dada atualmente à questão da *learning organization* - 'organização que aprende' - e aos limites, tradições e procedimentos cristalizados e/ou impostos pelas organizações);" FARIA, Carlos A. P. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 20, nº. 59 outubro. 2005, p. 105.

³⁴⁴ O segredo pode assumir nas empresas um papel semelhante ao que assume nas burocracias. Ou seja, o segredo protege as empresas do controle público. Qualquer um devia poder conhecer os custos de produção, as origens e destinos de produtos e dinheiro, qual lucro verdadeiro, já que são questões que muitas vezes atingem toda a sociedade. No entanto, a prática corrente mostra que tais informações são de difícil acesso e verificação e raramente chegam ao nível de apreciação do grande público. ALMINO, João. O segredo e a informação: ética e política no espaço público. Editora Brasiliense, 1986, p. 102-103.

³⁴⁵ "A revisão da literatura destacou que 'não é possível executar atividades de avaliação de impacto de maneira bem-sucedida se a tarefa mais básica de avaliação das atividades e seus efeitos imediatos não ocorrerem de 'modo apropriado' (Hopkins, 1995a). Uma melhor avaliação pode ser feita se um estudo preliminar tiver sido realizado, indicadores tiverem sido monitorados de modo eficiente, e objetivos claros tiverem sido definidos, com as correspondentes atividades e indicadores. Isto significa que a avaliação de impacto é uma atividade que deve ser realizada no decorrer do ciclo do projeto; o que muda é a natureza da prática. Nos estágios preparatórios, é realizado antes ou posteriormente. No processo de implementação, verifica-se quais consequências um projeto está sofrendo no momento. Depois de encerrado, a ênfase está no exame de quais efeitos o projeto conseguiu." ROCHE, Chris, Avaliação do impacto dos trabalhos de ONGs: aprendendo a valorizar as mudanças. São Paulo: Editora Cortez: ABONG; Oxford, Inglaterra: Oxfam, 2000, p. 48.

mesmo que não possa ser provado. Sugestões como uso da "quase experimentação" que incluem grupos de controle com beneficiários e não beneficiários.

A seguir, busca-se analisar fontes de dados de diversas publicações, artigos e teses que analisaram resultados e impactos dos fundos setoriais. A importância da análise é evidenciar que os dados relevantes já são coletados, mas melhor organização e estruturação permitiriam o seu uso efetivo. Verifica-se que na quase totalidade dos casos há aplicação de formulários sobre elementos que usualmente relacionam-se com os projetos. Não se trata da análise direta dos fatores da LAI, seja porque já se mostrou que não são atendidos, seja porque as pesquisas revelam, em regra, buscar dados que possuem graus de sigilo.

3.4 Análise qualitativa: artigos que analisaram gastos e distribuição das verbas dos fundos (IPEA e Revista Brasileira de Inovação)

Nesse ponto analisam-se diversos artigos sobre a estrutura dos fundos, o perfil dos gastos, a distribuição geográfica e as fontes de dados utilizadas ou que estavam disponíveis para avaliação. O enfoque principal não são as conclusões, mas especialmente as fontes de dados, formas de correlação que se mostram viáveis e disponíveis e a viabilidade de certas análises/conclusões. Um dos aspectos destacados é que faltam dados mais precisos, granulares e consistentes que possam embasar as conclusões. Por fim destaca-se que tal omissão é relevante, já que seria interesse do próprio gestor do fundo em que houvesse avaliação abrangente. Deve-se ponderar que os autores buscaram maneiras de superar, em parte, as limitações na massa de dados do MCT, buscando realizar cruzamentos, inferências, consultas por meio de formulários, acesso a bases não públicas, ou seja, formas de complementação das informações.

A primeira situação refere-se a um estudo econômico sobre os impactos dos fundos³⁴⁶, de Gustavo Alvarenga, que, por meio de 13 mil projetos, e cruzamento com dados da relação anual de informações sociais (RAIS), buscou avaliar alterações em

³⁴⁶ "Os dados sobre os acessos e o volume de recursos fornecidos pelo Governo através dos Fundos Setoriais foram obtidos junto ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Nesta base, com informações de mais de 13 mil projetos apoiados por este mecanismo, foram identificadas cerca de 800 empresas que receberam incentivos entre os anos de 2000 e 2008. Para cada uma dessas empresas, definiu-se uma variável binária que têm valor '1' no primeiro ano em que a firma acessou os Fundos Setoriais, '0' nos anos anteriores e nos períodos posteriores."

ALVARENGA, Gustavo Varela. IMPACTOS DOS FUNDOS SETORIAIS NA EMPRESAS: NOVAS PERSPECTIVAS A PARTIR DA FUNDAÇÃO DOSE-RESPOSTA. Término em 01/12/2011, 122 f. Dissertação(mestrado profissional em Economia) - Universidade de Brasília - Unb, Brasília, 2011, p. 80.

nível de emprego e faturamento³⁴⁷. Para tanto organizou em critérios tais como grupos de profissões, empresas que receberam ou não no período, ser nacional ou multinacional, renda média dos trabalhadores. Deve-se considerar que nos dados públicos há a identificação imprecisa das empresas (sequer há CNPJ), que a base da RAIS é sigilosa. Verifica-se se houve ou não recebimento de recursos, não o montante específico, que teria que ser avaliado em cada caso, uma vez que há os repasses para a proponentes, não diretamente para as empresas. A dissertação de Gustavo Alvarenga focou-se em analisar perfis de empresas beneficiadas por aportes de fundos setoriais, buscando avaliar se ocorria complementação ou substituição de investimentos, explicando que as diferenças entre custos internos e externos é uma das razões para justificar taxas de retorno distintas, assim como a assimetria de informação entre "inventor" e investidores³⁴⁸. Destaca concentração de investimentos em grandes empresas (30% das empresas apoiadas concentram mais de 47% dos recursos³⁴⁹), assim como comparou volume e recursos recebidos com número de propostas feitas nos últimos cinco anos³⁵⁰, no período de 2000 a 2008, valendo-se como ponto de partida de base cedida pelo MCT. Já o trabalho Glauber Queiroz buscou dados públicos³⁵¹ de gastos governamentais em setores considerados estratégicos, buscando identificar quais seriam os gargalos para que a produção científica impactasse no desenvolvimento econômico, especialmente "limitações inerentes à *path dependence*, impostas por antigos paradigmas estratégicos, de articulação institucional, de modelos de

³⁴⁷ "A partir das informações agregadas destas quatro bases de dados, foi criado uma base final que cobre o período de 2000 à 2007, com as seguintes informações das empresas: i) pessoal ocupado; ii) pessoal técnico-científico (PoTec); iii) variável indicadora do ano de "estréia" nos Fundos Setoriais; iv) modalidade de estréia v) valor do incentivo (total dos projetos mais total de crédito, deflacionado pelo IPCA); vi) renda média dos trabalhadores (obtida na RAIS, deflacionada pelo IPCA); vii) variável indicadora de empresa multinacional; viii) natureza jurídica (obtida na base dos Fundos Setoriais); ix) valor das exportações de alta tecnologia (em US\$); x) região geográfica onde a empresa se encontra (grandes regiões brasileiras); e xi) a CNAE4 versão 2.0."

Ibid., p. 83.

³⁴⁸ Ibid., p. 17.

³⁴⁹ Ibid., p. 113.

³⁵⁰ Ibid., p. 45.

³⁵¹ Para tanto, foram coletados e analisados os dados e registros constantes dos sistemas públicos de planejamento e orçamento, o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN) e os Sistemas Integrados de Dados Orçamentários (SIDOR) e de Administração Financeira (SIAFI). Em caráter complementar, foram utilizadas informações disponíveis em documentos dos órgãos de planejamento, execução e controle das políticas setoriais, tais como relatórios de avaliação de programas governamentais, disponíveis em bases de dados e em documentos oficiais de acesso público. QUEIROZ, Glauber Pimentel de. POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NO BRASIL NO PERÍODO DE 2001 A 2010: UMA ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. Término em 01/07/2011, 139 f. Dissertação(mestrado profissional em Administração) - Unb, Brasília, 2011, p. 44.

financiamento público ou mesmo de incentivo à produção" ³⁵². Em termos dos dados disponibilizados, verifica-se que falta a especificidade subjetiva adequada, assim como dados específicos dos gastos por empresa em cada projetos, e cronograma de desembolsos. Ademais, falta a disponibilização dos artefatos produzidos, e propostos, em cada projeto, uma vez que tais informações são enviadas, mesmo que de forma não estruturada, para Finep ou CNPq.

Outro trabalho de avaliação de impacto decorreu de estudo de Fernanda de Negri e outros³⁵³, focando-se em empresas listadas em 13 mil projetos. Foram 344 empresas efetivamente tratadas de uma lista de 113 mil. Além de dados do MCT, utilizaram-se de dados da Pesquisa de Inovação Tecnológica (Pintec³⁵⁴), que é um relatório trienal, e dados Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) tabulados de acordo com a classificação da OCDE sobre exportações. Deve-se observar que os dados que têm como fonte o MCT são poucos e indicam que a empresa participou de algum projeto, não claramente seu papel. No trabalho, os autores classificam as empresas em três estágios: o momento em que há decisão de recorrer ao financiamento, os resultados decorrentes e os ganhos de produtividade³⁵⁵, algo que pode ser relacionado ao modelo evolutivo de C&T. Tal divisão buscava poder analisar algumas questões relativas ao "*crowding-out*", que seria medida pela transferência de investimentos entre setores, assim como "se um aumento de uma unidade monetária nos recursos públicos destinados ao financiamento das atividades de P&D levaria a uma elevação mais do que proporcional nos gastos privados"³⁵⁶, que se evidenciaria pelo aumento de gasto privado em inovação, além daquele recebido em forma de aporte. Já o "*crowding-in*" decorre da substituição de investimento privado, em que agentes tomariam dinheiro público, mas não fariam sua contrapartida. Deve-se pontuar que, dados gerias dos gastos por projeto (o que tiveram acesso) pode ser insuficiente para conclusões, já que não se esclarece o papel de cada empresa, assim como os gastos em ativos permanentes e outros. Ademais,

³⁵² Ibid., p. 69.

³⁵³ ARAÚJO, Bruno César; PIANTO, Donald; DE NEGRI, Fernanda, CAVALCANTE, Luiz Ricardo; ALVES, Patrick Alves, Impactos dos fundos setoriais nas empresas. Revista Brasileira de Inovação, Campinas (SP), 11, n. esp., p. 85-112, julho 2012.

³⁵⁴ Pesquisa conduzida pelo IBGE, Disponível em http://www.pintec.ibge.gov.br/index.php?option=com_content_extjs&view=article&id=17&Itemid=6 acesso em 05/04/2015.

³⁵⁵ Essas dificuldades não impediram que Crépon, Duguet e Mairesse (1998) modelassem tais impactos em três estágios: Estágio 1 - decisão de investir em inovação; Estágio 2 - resultados do investimento em inovação; Estágio 3 - impactos da inovação sobre a produtividade.

Ibid., p. 93.

³⁵⁶ Ibid., p. 92.

a questão das contrapartidas, de se evitar a substituição de investimentos, é algo que poderia ser equacionado já nos editais. De qualquer forma, houve simplificação na análise dos editais, e, no mínimo, se pode dizer que a busca de correlações mais abrangentes e precisas nesta forma de análises não decorre diretamente dos fluxos de dados e informações obrigatórios nos projetos custeados pelos fundos setoriais. Sobre esse artigo, destaca-se a necessidade de que os dados de fundos setoriais espelhe de forma adequada a participação das empresas em projetos.

Também se valendo de cruzamento com a RAIS, mas com uma base de patentes, destaca-se o texto de Eduardo Albuquerque *et. al.*, que buscou correlacionar empresas a patentes de sua titularidade³⁵⁷. O texto busca mapear parte produção científica do país, e não a correlação direta com fontes de financiamento. Faz uma distribuição espacial, admitindo que as empresas produzem em suas sedes. Deve-se destacar a dificuldade em se realizar uma amostra efetivamente abrangente da atuação das empresas, assim como a dificuldade em outros pesquisadores, não ligados às fontes oficiais, em reproduzir as conclusões, ou buscar correlações diferenciadas. Dados que podem ser obtidos ou ajustados mesmo depois dos projetos, como cessão de patentes ou as declarações das empresas nos projetos em si são não disponíveis, ou de difícil correlação. A questão de patentes e artigos são elementos informados como relatórios de projetos, mas deve-se mencionar que o registro ou a publicação do artigo podem demandar prazos dilatados.

Um trabalho que busca correlacionar empresas com centros de pesquisas e universidades é de Paulo Nascimento, em que analisa projetos cooperativos com universidades, e os diferentes papéis dos intervenientes³⁵⁸. Tem como fonte de dados: dados da base do CT-Info (MCT) com dados da Relação Anual de Informações Sociais

³⁵⁷ "Os dados do INPI apresentam informações sobre 7.040 diferentes empresas, titulares de 23.919 patentes e/ou contratos de transferência de tecnologia, que entre 1990 e 2000 registraram patentes e/ou averbaram contratos de transferência de tecnologia. O cruzamento dessas informações com a RAIS possibilitou a identificação da localização municipal de 4.201 empresas, representando 17.587 patentes. Possivelmente, como o banco das patentes refere-se a um período mais amplo (1988 a 1999) e a RAIS a um único ano (1997), algumas firmas que depositaram patentes entre o final da década dos anos 1980 e o início da década dos anos 1990 podem ter desaparecido (por falência, fusão, aquisição, etc.). Também é de se destacar o peso de pequenas firmas no total das patentes. Do total das firmas presentes nos dados do INPI, 4.001 (56,83% do total) depositaram apenas uma patente."

ALBUQUERQUE, Eduardo da Mota e; SIMÕES, Rodrigo; BAESSA, Adriano; CAMPOLINA, Bernardo; SILVA, Leandro, A Distribuição Espacial da Produção Científica e Tecnológica Brasileira: uma Descrição de Estatísticas de Produção Local de Patentes e Artigos Científicos. Revista Brasileira de Inovação, Vol. 1, número 2, Julho/Dezembro 2002, p. 232.

³⁵⁸ NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M.; OLIVEIRA, João Maria de Oliveira, Papel das ações transversais no FNDCT: redirecionamento, redistribuição, indução ou nenhuma das alternativas? Revista Brasileira de Inovação, Campinas (SP), 12 (1), p. 73-104, janeiro/junho 2013, p. 95

(RAIS), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI). São 117 empresas em 524 projetos, das quais só 99 efetivamente estão na RAIS. O trabalho incluiu entrevista de campo (perguntas sobre incubação, outras fontes de financiamento, formas de proteção de propriedade intelectual adotadas, objetivos alcançados, empresa X universidade), entre 2000 e 2007. Foram 701 emails, dos quais 191 respostas válidas. Tais números evidenciam a dificuldade em avaliar o impacto de forma abrangente. Deve-se considerar, também, que a mostra de empresas que responde ao questionário pode criar uma distorção, e em certo sentido indicar as que tiveram mais sucesso com investimentos, mesmo que não diretamente ligado ao incentivo oficial.

Deve-se pontuar que a possibilidade de inserção de dados relativamente estruturados tais como registros de patentes (ou pedidos), artigos, contratos cessões podem facilitar a entender os impactos dos fundos, e são informações que, como regra já são enviadas às agências executoras. Algo que falta é a sistematização para recepcionar dados de resultados, mesmo que com certo atraso (idealmente zerado) em relação ao cronograma de desembolsos do projeto.

Mauro Nogueira *et. al.* Descreve a influência de um fundo, CT-Info, e de ações transversais (CT-infra e Verde-amarelo) na área de informática, um trabalho que tem o mérito de analisar a simultaneidade³⁵⁹ de financiamentos entre o fundo e as renúncias fiscais. Nota-se também, que a despeito de o MCT e as agências executoras disponibilizarem mais documentos, há muitos relatórios que devem ser entregues e as empresas tendem a considerar o processo burocrático (o que justificaria o volume bem maior de recursos aportados, especificamente numa comparação entre o fundo Setorial CT-Info e renúncia fiscal da Lei de Informática, em 2009 R\$ 38 e R\$600 milhões respectivamente)³⁶⁰, preferindo, em regra, fontes mais diretas. Foram 228 empresas, com média de 409 trabalhadores das quais 12% detinham patentes, e foi feita uma

³⁵⁹ "Para esta análise, conforme citado, entre as 117 empresas do CT-Info, 99 foram localizadas na Rais. A Tabela 1 indica que foram identificadas apenas 13 firmas apoiadas simultaneamente pelo CT-Info e Lei de Informática, apenas uma apoiada simultaneamente pelo CT-Info e Lei do Bem e 16 apoiadas simultaneamente pelo CT-Info e o BNDES."

NOGUEIRA, Mauro Oddo; KUBOTA, Luis Claudio; MILANI, Daniele Nogueira, CT-Info: uma visão a fundo. Revista Brasileira de Inovação, Campinas (SP), 10 (2), p. 407-444, julho/dezembro 2011., p. 413.

³⁶⁰ Ibid., p. 409.

amostra com um número de 60 empresas³⁶¹. A forma de se verificar o pertencimento de um projeto a uma categoria foi por meio de busca de palavras chaves no resumo dos projetos. Além disso, os dados incluem valores contratado por categoria (8 no total), Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT (projetos, resumos = busca por palavras chave). O trabalho mostra que a maior parte do financiamento de pesquisa na área advém de renúncia fiscal, e que de certa forma tal medida aumento apenas parcela do investimento privado (renúncia de R\$3 bilhões e investimento total de R\$600 milhões das empresas)³⁶². Já o trabalho de Paulo Nascimento³⁶³ analisa a concentração de distribuição de recursos em poucas empresas. Trata uma amostra maior, mas chega a conclusão de que os recursos são concentrados em poucas empresas.

O trabalho do pesquisador José Eustáquio foca-se num setor que integra 15% da economia, o agronegócio e tenta destacar a relação entre exportações de empresas que atuaram em projetos³⁶⁴, indicando que somente a Embrapa estava associada a 43,6% e concentração em poucas instituições, evidenciando que "a maioria das instituições executoras corresponde a universidades e institutos de pesquisa"³⁶⁵. Thiago Caliri também observa um fundo, CT-Saúde, e sua intersecção com os demais, por meio da

³⁶¹ "Das 60 empresas que compõem a amostra, responsáveis por 66 projetos, foi possível entrevistar 47, o que representa 78,3% da amostra e 40,2% das 117 empresas que compõem o universo de firmas financiadas. Essas 47 empresas detêm 53 contratos (projetos), ou 80,3% do total."

Ibid., p. 415.

³⁶² Ibid., p. 415.

³⁶³ "Em números, os projetos com participação de empresas movimentaram, em valores de 2008, R\$ 721,6 milhões operados no período em análise pelos comitês gestores dos 16 fundos setoriais e R\$ 211,8 milhões dos recursos contratados pelas ações transversais aprovadas pelo CCFS. Ou seja, no que tange a projetos com participação de empresas, para cada R\$ 1 aplicado pelas ações transversais, foram invertidos R\$ 2,41 pelos fundos setoriais propriamente ditos. Essa proporção fornece uma boa ideia do grau de pulverização dos recursos nas ações transversais, até porque o volume total investido por elas e pelos fundos é quase paritário (dado que as ações transversais utilizam um piso de 50% das receitas de cada fundo setorial)."

NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M.; OLIVEIRA, João Maria de Oliveira, Papel das ações transversais no FNDCT: redirecionamento, redistribuição, indução ou nenhuma das alternativas? Revista Brasileira de Inovação, Campinas (SP), 12 (1), p. 73-104, janeiro/junho 2013, p. 92.

³⁶⁴ "Para uma ideia do arcabouço institucional envolvido, o Quadro 1 apresenta a distribuição regional das OEPAs, que associam as demandas regionais ao interesse nacional. Estas organizações são compostas por 21 entidades. Vale lembrar que, dos 26 estados brasileiros, 16 possuem instituições de pesquisa agropecuária, concentradas na sua maioria nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul. São quase 1.800 pesquisadores que realizam 2.100 projetos de pesquisa e desenvolvimento, nos seus 230 laboratórios e 215 estações experimentais. Num país continental como o Brasil, as especificidades regionais definem estratégias diferenciadas de pesquisa para cada macrorregião do país."

FILHO, José Eustáquio Ribeiro Vieira; Políticas públicas de inovação no setor agropecuário: uma avaliação dos fundos setoriais. Revista Brasileira de Inovação, Campinas (SP), v. 13, n. 1 jan/jun (2014), p. 114.

³⁶⁵ Ibid., p. 126.

análise de 13.433 projetos e elementos tais como número e valor dos projetos por edital, tipo de chamada, categorias (C&T, congresso e estudos, infraestrutura), destinatários (institutos e faculdades)³⁶⁶. Em seu trabalho, o autor também identificou grande concentração de recursos em poucas instituições públicas³⁶⁷.

Verifica-se, de modo geral, que ou os dados de gastos e despesas são usados ou se fazem correlações com empresas (patentes, funcionários, faturamento, exportações, local da sede), que podem dar uma visão de alguns impactos, mas não evidenciam de forma direta que tais alterações ocorreram por meio dos investimentos dos fundos. Nesse sentido, faltam nos dados a indicação precisa de qual empresa recebeu recursos e em que montante, qual órgão de instituição de ensino está efetivamente vinculado. Como demonstrado no capítulo anterior, não há uniformidade nessas indicações, algo que prejudica o estabelecimento de relações mais precisas.

Já a dissertação de Vanessa Gomes analisa elementos tais como a participação de empresas nos editais³⁶⁸ ou nas propostas, nos quais houve participação de empresas em apenas 2% dos projetos do CT-Agro³⁶⁹. A pesquisadora analisou os editais para verificar quais previam incentivos à participação de empresas, o que estimularia a relação empresas e universidades. Uma de suas conclusões é que a participação de empresas, diretamente, é tímida, e não condiz com as diretrizes de estabelecimento dos fundos³⁷⁰. Seu trabalho consiste na análise de 33 editais/chamadas-públicas, 32

³⁶⁶ SILVA, Thiago Caliri; Uma avaliação exploratória do Fundo Setorial da Saúde. Revista Brasileira de Inovação, Campinas (SP), v. 10, n. 2 jul/dez, 2011.

³⁶⁷ "Assim, universidades e institutos de pesquisa responderam por mais de 83% dos valores repassados. Entre os 17% restantes, 5,6% foram repassados a hospitais e à Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e 11,4% correspondem às categorias outras - empresas e demais instituições que não puderam ser classificadas - e não determinadas, que se referem a projetos que não tinham a identificação das instituições participantes."

Ibid., p. 358.

³⁶⁸ "O que se analisa, a partir da Figura 4, é que menos da metade (42%) dos Editais se preocupam em priorizar proposta que incluam a empresas em seus projetos. Isso mostra que, embora um dos principais objetivos dos Fundos Setoriais seja a inclusão do setor empresarial no processo inovativo para a consolidação de um modelo sistêmico, as agências de fomento não têm se preocupado em priorizar projetos que contemplem a coparticipação de empresas em seus Editais."

GOMES, Vanessa Cabral. POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS FUNDOS SETORIAIS À LUZ DO CT-AGRO. Término em 01/02/2012, 144 f., Dissertação(mestrado acadêmico em Administração)- Universidade de Brasília - Unb, Brasília, 2012., p. 78.

³⁶⁹ Ibid., p. 90.

³⁷⁰ "Objetivos Específicos:

- Identificar os principais modelos de promoção da inovação, descrevendo suas fundamentais características.
- levantar as demandas (editais, encomendas e cartas convite) do fundo setorial a ser estudado.
- Levantar os projetos aprovados para atendimento a cada uma das demandas.
- Identificar a participação das empresas nos projetos aprovados.

lançados pelo CNPq e 1 lançado pela Finep, assim como a verificação do tipo de participação de participação em 1.427 projetos³⁷¹ nos projetos associados aos editais.

Algo que se observa nos trabalhos é que os dados diretamente obtidos dos fundos se limitam às variáveis de gastos e de destinatários, com a ressalva de que em muitos projetos não se distingue os valores de investimentos e os alocados em parcerias, evidenciando que os dados de relatórios, acompanhamento dos projetos, parecem ter sido pouco utilizados diretamente nas pesquisas. Nesse sentido, verifica-se que os elementos de recepção eletrônica de documentos, de formas de garantia de autoria digital, e de organização do que deve ser entregue e expresso nas formas de avaliações e obrigações que já existem possuem grande potencial de permite um uso mais sistemático dos dados. A existência de interfaces de entradas que permitam tratamentos mínimos, assim como as especificação de identificadores (de notas de fiscais, documentos, inversões, gastos com capacitação), com entrega periódica e relativamente estruturada de muitas informações. O uso de *schemas* e de validações de entrada são mecanismos mínimos, e já reconhecidos pelo estado da arte como essenciais³⁷², ou ao menos mecanismos usuais para se tratar fontes heterogêneas.

Publicação/dissertação	Fontes
ALVARENGA, Gustavo Varela. IMPACTOS DOS FUNDOS SETORIAIS NA EMPRESAS: NOVAS PERSPECTIVAS A PARTIR DA FUNDAÇÃO DOSE-RESPOSTA. Término em 01/12/2011, 122 f. Dissertação(mestrado profissional em Economia) - Universidade de Brasília - Unb, Brasília, 2011.	RAIS, base cedida MCT
QUEIROZ, Glauber Pimentel de. POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NO BRASIL NO PERÍODO DE 2001 A 2010: UMA ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. Término em 01/07/2011, 139 f. Dissertação(mestrado profissional em Administração) - Unb, Brasília, 2011.	Dados de gastos Siafi

-Classificar o modelo de promoção de ciência tecnologia e inovação instituído pela política de Fundos Setoriais."

Ibid., p. 19.

³⁷¹ Ibid., p. 72.

³⁷² ALVARENGA, L. Representação do conhecimento na perspectiva da Ciência da Informação em tempo e espaço digitais. Enc. Bibli: R. Eletr. Bibliotecon. Ci. Inf., Florianópolis, n.15, 2003. p. 1- 23.

DE NEGRI, Fernanda; CAVALCANTE, Luiz Ricardo. SISTEMAS DE INOVAÇÃO E INFRAESTRUTURA DE PESQUISA: CONSIDERAÇÕES SOBRE O CASO BRASILEIRO. In Radar : tecnologia, produção e comércio exterior / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura. - n. 1 (abr. 2009) - . - Brasília : Ipea, 2009.	MDIC, Pintec e MDC (exportações)
ALBUQUERQUE, Eduardo da Mota e; SIMÕES, Rodrigo; BAESSA, Adriano; CAMPOLINA, Bernardo; SILVA, Leandro, A Distribuição Espacial da Produção Científica e Tecnológica Brasileira: uma Descrição de Estatísticas de Produção Local de Patentes e Artigos Científicos. Revista Brasileira de Inovação, Vol. 1, número 2, Julho/Dezembro 2002.	Base MDIC, patentes
NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M.; OLIVEIRA, João Maria de Oliveira, Papel das ações transversais no FNDCT: redirecionamento, redistribuição, indução ou nenhuma das alternativas? Revista Brasileira de Inovação, Campinas (SP), 12 (1), p. 73-104, janeiro/junho 2013.	CT-Info (MCT), RAIS, dados BNDES e Inpi, a partir de formulários.
NOGUEIRA, Mauro Oddo; KUBOTA, Luis Claudio; MILANI, Daniele Nogueira, CT-Info: uma visão a fundo. Revista Brasileira de Inovação, Campinas (SP), 10 (2), p. 407-444, julho/dezembro 2011.	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e MCT
NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M.; OLIVEIRA, João Maria de Oliveira, Papel das ações transversais no FNDCT: redirecionamento, redistribuição, indução ou nenhuma das alternativas? Revista Brasileira de Inovação, Campinas (SP), 12 (1), p. 73-104, janeiro/junho 2013.	MCT, dados de empresas
FILHO, José Eustáquio Ribeiro Vieira; Políticas públicas de inovação no setor agropecuário: uma avaliação dos fundos setoriais. Revista Brasileira de Inovação, Campinas (SP), v. 13,	Dados MCT sobre CT-agro e transversais

n. 1 jan/jun (2014).	
SILVA, Thiago Caliari; Uma avaliação exploratória do Fundo Setorial da Saúde. Revista Brasileira de Inovação, Campinas (SP), v. 10, n. 2 jul/dez (2011)	Dados Ct-saude e editais
GOMES, Vanessa Cabral. POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS FUNDOS SETORIAIS À LUZ DO CT-AGRO. Término em 01/02/2012, 144 f., Dissertação(mestrado acadêmico em Administração)- Universidade de Brasília - Unb, Brasília, 2012.	Editais Ct-agro.

Tabela 4: Resumo dos artigos e dissertações e fontes utilizadas.

É curioso notar que os trabalhos se valem de dados cedidos pelo MCT, assim como de outros órgãos, não de dados disponíveis publicamente, e em geral representam amostras do total. Quando são feitos formulários, atinge centenas de empresas/instituições, não as milhares, e aquelas que tiveram mais resultados são as que tenderiam a responder. Ademais, os dados e correlações podem ilustrar vários aspectos mas não tendem a levar a conclusões precisas sobre os efeitos e impactos, o que é um empecilho para a avaliação da política pública.

A falta de correlações mais específica também é nítida quando se analisam documentos oficiais, especificamente auditorias do Tribunal de Contas da União e relatórios de gestão entregues pelas agências executoras. A análise dos relatórios de gestão e de auditoria operacional é relevante, pois representa uma visão oficial sobre os fundos. Nesses documentos, é interessante destacar que os dados analisados são formais, referem-se primordialmente à execução orçamentária e não se destacam os resultados³⁷³. Na auditoria de gestão do Tribunal de Contas da União (TCU) destacam-se várias lacunas em relação às fontes de informação, e precariedade do monitoramento.

³⁷³ "O valor que constou da Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2013 para o FNDCT foi de R\$ 4.462,6 milhões, dos quais R\$ 1.058,9 milhões refere-se à ação de empréstimo e 3.403,7 milhões das ações dos Fundos Setoriais, Operações Especiais, Ação Transversal, apoio à OSs e outras ações do FNDCT. Subtraindo-se R\$ 1.000,00 milhão da ação de crédito, R\$ 878,4 milhões destinados às Operações Especiais do FNDCT (Equalização, Investimento em Empresas Inovadoras e Garantia de Liquidez e Subvenções Econômicas), os recursos destinados às cinco OSs supervisionadas pelo MCTI (107,7 milhões), os recursos das ações com Recursos Ordinários (22,8 milhões), os 3% de despesas operacionais e 2% de taxa de administração para a Finep, e ainda os valores dos compromissos da Finep e do CNPq de exercícios anteriores, o saldo disponível para aprovação do Plano de Investimento de 2013 foi de R\$ 1.380,2 milhões, sendo R\$ 533,7 milhões para ações dos Fundos Setoriais e R\$ 846,50 milhões para a Ação 2014 - Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento em Áreas Básicas e Estratégicas.

Não questionam inconsistências de dados, mas em regra falta de formalização de mecanismos de prestação de contas e aferição de impactos³⁷⁴.

3.5 Correlação e cruzamento de dados

Verifica-se que as possibilidades de cruzamento de dados públicos dos fundos setoriais são limitadas, especialmente se utilizadas apenas suas visões públicas. Para se esclarecer sobre como os dados apresentam falhas com indicadores das políticas públicas dos fundos setoriais pode-se dividir em 3 momentos: i) antes da contratação, na fase dos editais e processo seletivo, ii) durante a execução dos projetos e iii) na avaliação dos projetos e eventuais ajustes na execução da política pública.

Sobre o primeiro momento, destaca-se que faltam as informações sobre as empresas e pesquisadores não escolhidos, os projetos apresentados, os dados das avaliações (que segundo os editais são pontuações). Por exemplo, na confecção dos editais alguns aspectos ou preceitos devem ser incluídos³⁷⁵, mas de um modo geral falta a correlação entre os critérios e os objetivos gerais dos fundos, com exceção das regras que preveem limites regionais de investimento ou valores para microempresas. Ademais, os orçamentos ficam aquém dos limites de gastos dos fundos. Por outro lado, os fatores de escolhas permanecem ocultos, com algumas flexibilizações. Por exemplo, em 2009 o Tribunal de Contas da União (TCU) passou a exigir divulgação de recursos

³⁷⁴ Por meio da alínea 'c' do Ofício de Requisição 1 (Peça 9), perguntou-se ao MCTI qual entidade é responsável pela avaliação de impacto do FNDCT. Em resposta, o ministério afirmou o seguinte (Ofício, Peça 13):

(...)

O MCTI recentemente instituiu, por meio da Portaria 397 de 05 de junho de 2012, sua Política de Monitoramento e Avaliação com objetivo de analisar, monitorar e avaliar as políticas, programas e ações executadas ou financiadas pelo Ministério. Entre as atividades previstas na política destacam-se as relacionadas à definição de sistemáticas de avaliação de impacto, um dos grandes desafios que se impõe ao sistema de ciência de tecnologia no mundo todo.¹

147. A resposta confirma que não **há entidade formalmente incumbida de realizar avaliações periódicas de impacto do FNDCT**, na forma prevista na Lei 11.540/2007."

BRASIL, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI, Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, Relatório de Gestão do exercício de 2013, Rio de Janeiro, 2014, p. 28. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/econtrole/ObterDocumentoSisdoc?codArqCatalogado=7266590>, acesso em 05/maio/2014.146. (Grifo nosso)

³⁷⁵ "• as empresas elegíveis;

- áreas ou temas apoiados;
- procedimentos para o julgamento de mérito do projeto;
- procedimentos para o julgamento da relevância do projeto;
- normas e regras internas à agência;
- eventual diferenciação dos benefícios segundo o perfil das empresas;
- regras para a partilha de recursos entre os projetos
- sistemática de acompanhamento e avaliação das agências."

CGEE - Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Os novos instrumentos de apoio à inovação: uma avaliação inicial. CGEE: Brasília, 2009, p. 10.

de empresas não selecionadas pela Finep³⁷⁶. Ocorre que tal determinação não significa que os documentos entregues pelos proponentes em si sejam disponibilizados, mas a visão da administração sobre eles (respostas).

Por exemplo, na Finep, as chamadas públicas e editais incluem elementos de cada área financiada, assim como deixam uma margem de orçamento não definida pelos editais ("porta de entrada" para projetos que não se enquadram nas prioridades)³⁷⁷. Ademais, os editais preveem valor mínimo, ou faixas, assim como contrapartidas, no caso de recursos reembolsáveis. De qualquer forma, as propostas e elementos de acompanhamento não são propriamente disponibilizados, e como relatado, muitos projetos não possuem a identificação de empresas, ou quando possuem, falta-lhe especificar a participação.

Ainda sobre as propostas e editais, deve-se ponderar que mesmo nos aprovados não são identificadas as glosas, alterações ou partes não acolhidas. Na mesma linha não há pontuação específica, ou mediação, sobre a compatibilidade com outros projetos e financiamentos ou aportes, ou as origens das demandas (clientes), ou no entrelaçamento entre as propostas. Em qualquer comparação entre o que a Lei de acesso à informação exige, ou Lei de licitações, constata-se que faltam elementos essenciais no que se refere à apresentação dos fundos.

Se do ponto de vista da proposição há falta de disponibilidade de dados essenciais, o mesmo ocorre na execução. Por exemplo, os dados apresentados não diferenciam o proposto do executado, assim como não permitem verificar o glosado ou contingenciado, em cada projeto, ou num conjunto deles. Falta também, qual participação específica de empresas e pessoas. Por exemplo, a existência de produto com financiamento governamental é um dos requisitos para pedir prioridade na Anvisa³⁷⁸. Seria algo normal, se efetivamente vinculada a objetivos gerais e esclarecida a participação em cada projeto.

³⁷⁶ Ibid., p. 57.

³⁷⁷ Ibid., p. 50.

³⁷⁸ "Para comprovação e verificação do atendimento à alínea "b" é necessário que o proponente indique o enquadramento do produto em pelo menos uma das seguintes situações:

ii) produto que recebeu financiamento de organismo governamental. Deverá ser apresentada a respectiva documentação probante.

i) produto oriundo de "Parcerias que envolvam Órgãos Governamentais", como, Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo – PDP, Offset (Acordo de Compensação Tecnológico) e Processo Produtivo Básico (PPB). Deverá ser apresentada a respectiva documentação probante."

RDC nº 3, de 2 de fevereiro de 2010, disponível em

Na mesma linha, há que se mencionar se recursos foram para bolsas, congresso, viagens, ajuda de custas, inversões ou investimentos. Deve-se deixar claro que as pessoas financiadas pelos projetos não constam do portal da transparência (ao menos nessa rubrica), uma vez que não são os órgãos federais que as remunera, diretamente. Esse mecanismo de simplificação não pode, todavia, significar, a perda da rastreabilidade do dinheiro e informações. Caso a informação disponível fosse suficientemente granular, e periodicamente atualizada, elementos como projetos priorizados ou contingenciados poderiam ser analisados, qualidade das parceiras, das contrapartidas e dos resultados especificamente.

Formas de aquisição de dados como questionários com resultados, informações sobre etapas, confronto de projetos com resultados, são elementos que se alinham com processos eletrônicos de recepção de dados e documentos e identificação de autoria, representando o estado da arte atual de métodos, procedimentos e tecnologias, algo que se espera de fundos que financiam tecnologia e inovação. Em qualquer processo e projeto o monitoramento não pode se mostrar um peso excessivo, ou burocracia. Por outro lado, a falta de formalização de mecanismos mais precisos de coleta e validação, a exemplo do que identificado pelo relatório do TCU (para o qual não havia qualquer responsável pelo processo de prestação de contas), corrobora com a pobreza de dados efetivos que são disponibilizados, algo que não se coaduna com gastos de bilhões anuais.

Sobre o terceiro momento, que seria o de reanálise das políticas e sua validação, verifica-se que fica prejudicado em função da precariedade dos dados coletados, e do pouco que é disponibilizado. Uma análise subsequente refere-se a como a forma de organização da informação repercute em questões de sigilo, ou na ampliação indesejada de seus efeitos. Mesmo efeitos legais, que seriam uma forma de impacto da política pública são difíceis de ser mensurados, a exemplo da priorização de avaliação de projetos que sem recursos públicos³⁷⁹. Deve-se notar que o uso pode ser um projeto em

<http://portalsaude.saude.gov.br/images/pdf/2014/julho/09/Solicita----o-de-priorizacaoANVISA.pdf>
acesso em 10/08/2015.

³⁷⁹ Art. 4º Sobreponem-se ao critério cronológico para o ordenamento das filas em cada grupo ou subgrupo os produtos enquadrados em uma ou mais das seguintes condições:

I- Produtos identificados como prioritários pelo Ministério da Saúde que sejam objeto de:

(...)

b) projetos ou processos de desenvolvimento tecnológico com financiamento de organismos governamentais de fomento ou em parcerias que envolvam órgãos governamentais;

si ou o uso de mão de obra pela empresa, o que pode ser algo fluido, não vinculado aos fundos, ou apenas incidentalmente. Mesmo que vinculado, falta a associação precisa de todas as empresas que pediram priorização por este motivo. Na mesma linha, falta a identificação dos empregos de valor agregado gerados, ou mantidos³⁸⁰. São associações relativamente simples, mas que não são apresentadas de forma exaustiva. Não há maiores complexidades envolvidas, mas vontade de se alterar o quadro.

Tal cenário parece indicar o alto grau de especialização da mensuração dos resultados e impactos em C&T, que se adéqua a vários usuários, mas também exacerba ou propicia a indiferença recíproca com a sociedade³⁸¹. De certa forma, são apontadas diversas razões pelas quais há dificuldade em se mensurar resultados e impactos, destacando-se vários níveis de problemas, mas, por outro lado, são evidenciados problemas pontuais e de certa forma simplórios. A administração pública internaliza diversos procedimentos, as leis formais são relativamente genéricas, o que aumenta a responsabilidade e discricionariedade de analistas e gestores, assim como outorgam um "poder normativo (ou seja, político) que escapa, em parte, ao controle democrático e legitimador do Parlamento"³⁸². Tal liberdade não deve, todavia, se pautar pela falta de controle e organização.

ANVISA, RESOLUÇÃO RDC Nº 3, DE 2 DE FEVEREIRO DE 2010 Define os critérios cronológicos para análise dos processos de registro ou cadastro de produtos definidos como Produtos Para Saúde, no âmbito da Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

³⁸⁰ "Mas há também razões de natureza teórica para questionar os estímulos a setores com elevado valor agregado. A idéia de que o aumento relativo da produção desses setores aumentaria o emprego, por exemplo, é enganosa. Tome-se um dado volume de recursos (públicos e privados) a ser investido no setor produtivo. Suponhamos que a decisão seja por privilegiar os setores com elevado valor agregado por trabalhador empregado. Esses setores são, como visto, aqueles com maior relação entre capital investido e trabalhador empregado. Sendo assim, se o valor dos recursos é finito, a geração de empregos é menor, e não maior, quando se incentiva setores com alto valor agregado."

FURTADO, João; Sistematização do debate sobre política industrial. Seminário 50 anos BNDES. Rio de janeiro, setembro de 2002, p. 180.

³⁸¹ "O primeiro dilema - a indiferença recíproca entre direito e sociedade - refere-se ao fato de que, em virtude do alto grau de diferenciação atingido no presente, cada sistema social tende a reagir apenas suas próprias regras. Na medida em que isto vale também para os sistemas jurídicos, o direito positivo estatal, de um lado, perde tanto o contato, quanto, de outro, autoridade institucional sobre a sociedade. Em resumo, o direito positivo tem-se tornado progressivamente incapaz de controlar - no duplo sentido de governar e regular - qualquer esfera da sociedade."

OLGIATI, Vittorio, Capítulo 3: DIREITO POSITIVO E ORDENS SÓCIO-JURÍDICAS. In FARIA, José Eduardo, organizador. Direito e globalização econômica : implicações e perspectivas. São Paulo : Malheiros, 2010.

³⁸² ROTH, André-Noël, Capítulo 1: O DIREITO EM CRISE: FIM DO ESTADO MODERNO. In FARIA, José Eduardo, organizador. Direito e globalização econômica : implicações e perspectivas. São Paulo : Malheiros, 2010, p. 25.

3.6 Conclusões do capítulo

Este capítulo não analisou os atributos da LAI em si, mas o uso de informações como as que foram coletadas em outras pesquisas, assim como uma análise sobre tecnologias disponíveis e forma de coleta, tratamento e publicação de dados. Nota-se que as informações cuja verificação de atributos falhou nos capítulos anteriores são, todavia, significativas para várias análises. Além disso, pontuou-se que o uso de tecnologias, especificamente na estrutura e garantia de autoria na coleta, poderia trazer ganhos de disponibilidade, permitir o atendimento de diversos requisitos da LAI assim análise da legalidade, resultados e alguns impactos.

Buscou-se evidenciar que muitos dos dados relevantes em pesquisas e publicações sobre legalidade, resultados e impactos dos fundos já são coletados de alguma forma, mas não são utilizadas diretamente para compor os dados disponibilizados. Nesse sentido, as referências a trabalhos sobre organização de informação, a comparação de requisitos entre publicações oficiais e dados disponibilizados nas páginas oficiais e ao uso de certificação digital num cenário em que milhares de usuários entregam dados se mostram como possíveis soluções para o caso. Tais análises são ao mesmo tempo propostas de melhorias e indicativos da fragilidade do forma de condução atual da coleta e processamento de dados.

Conclusões e considerações finais

O presente estudo buscou elementos do direito à informação sobre dados públicos e oficiais no contexto dos fundos setoriais de Ciência e Tecnologia, especificamente a validação de sua aplicação. A pergunta mais abrangente a ser respondida refere-se ao cumprimento substancial desse direito no âmbito dos fundos setoriais. A hipótese a ser demonstrada é a de que não há o atendimento substancial ao direito nos termos da Constituição Federal e especificamente da Lei de Acesso à informação (LAI).

Informação é um conceito polissêmico e nessa dissertação se utiliza seu aspecto objetivo, relacionado à materialização em alguma forma, mas não restrita aos documentos. Já o direito à informação se distingue do direito à expressão e se apresenta como um direito com viés coletivo, que pode ser exercido por todos e sem um destinatário específico. Trata-se de um direito condicionado e cujas principais restrições são os dados que afetem a segurança do Estado, da sociedade e a intimidade das pessoas. Também distinguem-se elementos como publicidade, associada à divulgação ou realização sob escrutínio público, e transparência, que é um conceito moderno sobre governança e gestão de informações.

O direito à informação no Brasil entrou na agenda política por meio do direito à verdade sobre o que aconteceu no período de Ditadura Militar, assim como pleitos por transparência na década de 1990, no bojo do neoliberalismo, culminando com a Lei de Acesso à Informação (LAI). Tal lei regulamenta a disposição constitucional sobre o acesso a documentos geridos ou mantidos pelos governos, com previsões de publicidade passiva e ativa (sob demanda). Em sua regulamentação, destacam-se elementos como razoabilidade (associada ao interesse público), especificidade dos pedidos, proporcionalidade das demandas (associado ao trabalho demandado da administração). Sobre a LAI, destacam-se os atributos legais exigidos para informação como primariedade, autenticidade, disponibilidade, atualizada, relativa aos atos decisórios, assim como a finalidade de garantir transparência a alterar a cultura do segredo estatal. Apesar da previsão legal, pondera-se que o sigilo ou práticas restritivas estão imiscuídos em decisões sobre as políticas públicas e por vezes representam ponderações dos

gestores para conseguir alguma agilidade ou suprimir parcialmente mecanismos decisórios e de controle.

Acerca dos fundos setoriais, destaca-se são de natureza contábil e atualmente em número de 16, surgidos a partir de 1999 na esteira das privatizações e com objetivo de garantir um fluxo constante de verbas para os projetos. Desde então são cerca de 36 mil projetos, dois quais 2 mil em andamento, e atualmente uma verba em conjunto de cerca de 5 bilhões de reais por ano. Cada fundo financia projetos de certa natureza temática, sendo que tal previsão foi flexibilizada, permitindo o aporte a projetos em outras áreas. As formas de aporte são variadas e incluem equalização de juros, subsídios não reembolsáveis, inversões com obrigações de montantes equivalentes, dentre outros. Tal variedade é um dos elementos que dificultam a avaliação do que acontece, por que acontece, e quais os resultados e impactos dos fundos. Resultados são os efeitos previstos e imediatos, como a realização de uma pesquisa, construção de um laboratório, publicação de artigos. Os impactos são mudanças de comportamento de médio prazo. Nesse cenário, também se consideram diversas tendências de políticas públicas e atores relevantes, quais sejam, analistas, gestores, avaliadores, comunidade de pesquisa e cidadão em geral como atores e etapas, tais como entrada na agenda, planejamento, execução, monitoramento e avaliação. Cada um deles requer diferentes visões sobre a informação.

Num primeiro momento foram analisados os requisitos da LAI como primariedade, integridade, autoria, disponibilidade, informação completa e de fácil acesso, especificamente sobre a publicidade passiva, ou seja, mediante requisição. Evidencia-se que se a informação está desorganizada e torna-se impraticável um pedido que não comprometa os próprios trabalhos da administração. Algo semelhante ocorre com pedidos relativos à metainformação dos pedidos de informação. No primeiro caso, alegou-se que os dados já estariam disponíveis, e no segundo que retrabalho seria necessário a fim de identificar eventuais dados pessoais que comprometeriam a disponibilização de quais tinham sido os pedidos de informação.

Considerando a falha na verificação da publicidade passiva, assim como a remissão aos dados que já estariam disponíveis, no segundo capítulo analisou-se a questão da publicidade ativa, isto é, dos dados que estavam disponíveis nos sites oficiais. Para se avaliar a informação disponibilizada em site públicos e oficiais sobre os fundos, utilizou-se um conceito de verdade, no sentido de correspondência com alguns

elementos que possuem maior carga objetiva e de coerência e possibilidade de reuso entre várias fontes. Admite-se a dificuldade ou impossibilidade de se chegar ao que seria uma verdade, mas por outro lado busca-se um conceito operacional e contextual, que possibilite a extração de conclusões. Mesmo que tal critério não tenha previsão legal expressa, a informação inverídica não atende, por diversos motivos, os atributos exigidos na LAI e na Constituição, o que permite que se use tal critério. A avaliação feita considerou elementos como pessoas envolvidas, orçamento a partir de todos projetos listados, valores do Siafi (sistema estruturante orçamentário), bem como inconsistências como projetos que apresentam verbas para estágios e bolsas e não listam membros nessa qualidade ou nomenclatura das partes envolvidas. Também se analisam os dados em julho de 2014 e em abril de 2015, período em que se encontram inconsistências e alterações que não poderiam ser justificadas num contexto de informações verdadeiras, e que correspondessem efetivamente ao que ocorreu com os projetos financiados pelos fundos. Por outro lado, pontua-se que para diversos fins ou usuários as informações podem ser úteis, assim como as falhas apontadas não significam que as informações não existam, mas tão somente que não foram adequadamente disponibilizadas.

Na sequência, tenta-se responder a pergunta relativa à suficiência e à adequação dos dados, especificamente a indagação de se seriam verdadeiros, caso os dados atendam a um direito à informação substancial. Novamente a resposta é negativa, pois diversos elementos de organização e produção de informação de forma eficiente não são utilizados. Qualidade de informação produzida ou tratada não é algo que se obtém de forma automática, o que justifica que se planejem fluxos, forma de coleta e idiossincrasias. Especificamente, analisaram-se questões de publicação em site comparadas a jornais oficiais, e as possibilidade de uso de certificação digital num cenário em que há muitas empresas envolvidas em projetos e diversos atores, algo que tenderia reforçar elementos como autoria, integridade e reduzir custos da disponibilização de elementos que justificassem as escolhas dos projetos (incluindo os que foram rejeitados) e as razões invocadas, diferenças entre planejamento e efetivado. Ademais, analisam-se artigos que mencionam resultados e impactos dos fundos especificamente quanto às fontes de informações utilizadas, destacando-se que em regra não se utilizam de informações primárias ou com abrangência necessária. Os autores dos artigos são pródigos em buscar fontes alternativas de dados e correlações que

indicam elementos que podem ser relevantes, mas, ao mesmo tempo, tal comportamento indica que faltam informações geridas no âmbito dos fundos para que se chegue a monitoramento e avaliação efetivos. Muitas informações são coletadas pelos gestores dos fundos, e seriam úteis em correlações sobre impacto, resultados e mesmo legalidade, mas não são usualmente disponibilizadas.

Nesse sentido, questões como repensar a forma de tratamento e disponibilização, assim como acrescentar elementos que possam garantir atributos no que é coletado, são indicativos de ações que poderiam melhorar a qualidade dos dados como um todo, e afastar de forma definitiva os fundos do conceito de sigilo ou informações parciais ou insuficientes. Tais opções, assim como o critério de verdade, não são elementos limitados ao escopo dos fundos setoriais, e podem ser mostrar válidos e viáveis para análises de direito à informação de diversas outras políticas públicas.

Deve-se pontuar que os resultados assim como a metodologia utilizado representam algum grau de inovação em relação ao que existia sobre análises de LAI ou de fundos setoriais. Isso explica a dificuldade em realizar citações acerca desses pontos específicos, mas também abre oportunidades para que análises com pressupostos semelhantes sejam realizadas. A comparação de fontes de informação entre si pode envolver o desenvolvimento de alguma habilidade técnica, e talvez exatamente pela existência de barreiras é pouco utilizada existe uma probabilidade maior que inconsistências sejam encontradas. Uma das funções de uma pesquisa é exatamente criar meios de se rever o senso comum, o que configura o valor de tal abordagem.

Destaca-se que os perfis de usuários de políticas públicas de C&T foram identificados, porém muitas conclusões são obtidas a despeito de tais classificações. Tal entendimento é importante na análise da publicidade sob demanda, mas possui uma relevância menor na análise quantitativa devido a qualidade dos dados, e múltiplas inconsistências encontradas. De acordo com o exposto, todos agem como usuários, mas não responsáveis pelos dados e informações, o que contribui para existência e manutenção da situação de desconformidade indicada. De qualquer forma, afastar ao menos em parte a noção generalizada de que os dados estão todos disponíveis e só acessar é algo importante e um dos resultados relevantes da pesquisa.

Importante destacar que a análise de eficiência é uma forma de direito, pois trata-se de princípio tal como a legalidade, assim como é um elemento essencial no ciclo de políticas públicas. O que foi mostrado é que factualmente a publicidade atende

a algumas regras mas não a finalidade precípua de torna a coisa pública transparente e sindicável. Ademais, a informação na forma que é tratada e coletada mostra-se insuficiente para os usuários que buscam validar as explicações, isto é, rastrear as causas ou motivos efetivos. A peculiaridade de os fundos setoriais precipuamente investirem em projetos e em tese serem associados inovação reforça a necessidade de que meios adequados e atuais sejam utilizadas na gestão da informação. Nesse sentido, apesar de os fundos setoriais apresentarem vantagens como o não engessamento dos gastos, uma vez que projetos são mais flexíveis que a contratação de mão de obra permanente, tal flexibilidade e vantagem deve ser acompanhada de mecanismo que permitam o efetivo acompanhamento de suas ações em termos de legalidade, resultados e impactos, de forma abrangente e preferencialmente intrínseca aos processos.

Referências

ALBUQUERQUE, Eduardo da Mota e; SIMÕES, Rodrigo; BAESSA, Adriano; CAMPOLINA, Bernardo; SILVA, Leandro, A Distribuição Espacial da Produção Científica e Tecnológica Brasileira: uma Descrição de Estatísticas de Produção Local de Patentes e Artigos Científicos. Revista Brasileira de Inovação, Vol. 1, número 2, Julho/Dezembro 2002. Disponível em <http://www.ige.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/244/158>, acesso em 05/maio/2014.

ALMINO, João. *O segredo e a informação: ética e política no espaço público*. Editora Brasiliense, 1986.

ALVARENGA, Gustavo Varela. IMPACTOS DOS FUNDOS SETORIAIS NA EMPRESAS: NOVAS PERSPECTIVAS A PARTIR DA FUNDAÇÃO DOSE-RESPOSTA. Término em 01/12/2011, 122 f. Dissertação(mestrado profissional em Economia) - Universidade de Brasília - Unb, Brasília, 2011.

ALVARENGA, L. *Representação do conhecimento na perspectiva da Ciência da Informação em tempo e espaço digitais*. Enc. Bibli: R. Eletr. Bibliotecon. Ci. Inf., Florianópolis, n.15, 2003. p. 1- 23. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/eb/article/view/1518-2924.2003v8n15p18>, acesso em 19/04/2014.

ARENDT, Hannah. Verdade e política [1964/1967]. Entre o passado e o futuro. Trad. Mauro W. Barbosa. São Paulo: Perspectiva, 1972. p. 283-325. Tradução revisada pela Profª Drª Teresa Calvet de Magalhães.

ASCENCAO, José de Oliveira. *O DIREITO AUTORAL NUMA PERSPECTIVA DE REFORMA*. In Estudos de direito do autor e a revisão da lei dos direitos autorais Marcos Wachowicz, Manuel Joaquim Pereira dos Santos (organizadores). – Florianópolis : Fundação Boiteux, 2010.

ATHENIENSE, Alexandre, *Processo Eletrônico: Avanços e entraves do sistema informatizado*. Consulex : revista jurídica, v. 15, n. 338, p. 32-35, fev. 2011.

ÁVILA, Humberto. "*Neoconstitucionalismo*": entre a "*ciência do direito*" e o "*direito da ciência*". In Revista Eletrônica de Direito do Estado, n. 17, Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, 2009.

ARAÚJO, Bruno César; PIANTO, Donald; DE NEGRI, Fernanda, CAVALCANTE, Luiz Ricardo; ALVES, Patrick Alves, Impactos dos fundos setoriais nas empresas. Revista Brasileira de Inovação, Campinas (SP), 11, n. esp., p. 85-112, julho 2012.

ARCURI, Marcos Dalsecco Braga. A PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO NO ÂMBITO DOS FUNDOS SETORIAIS: O CASO DO FUNDO VERDE AMARELO. Término em 01/08/2012, 200 f. Dissertação(mestrado acadêmico em Sociologia) - Unb, Brasília, 2012.

BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. *Standards probatórios no processo penal*. In Revista jurídica, São Paulo, v. 56, n. 363, p. 127-144, jan. 2008.

BARBOSA DA SILVA, Frederico A., Capítulo 6: O Programa Mais Cultura, o Fundo Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura. In *As políticas públicas e suas narrativas : o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura / organizadores: Frederico A. Barbosa da Silva, Luiz Eduardo Abreu.*- Brasília : Ipea, 2011. 226 p. : tabs.

BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. *O começo da História. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no Direito brasileiro*. In Interesse Público - IP, Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 5, n. 19, maio-junho de 2003.

BRANCHER, Paulo. *Direito da concorrência e propriedade intelectual*. São Paulo: Ed. Singular, 2010.

BRASIL, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - Secretaria-executiva, Prestação De Contas Ordinárias Anual - Relatório de Gestão do Exercício 2012, Março 2013. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/econtrole/ObterDocumentoSisdoc?codArqCatalogado=5931686>, acesso e, 05/maio/2014.

_____, Ministério Da Ciência, Tecnologia e Inovação, Secretaria Executiva – SEXEC, Assessoria de Coordenação dos Fundos Setoriais - ASCOF Pesquisa Amostrai. Resultados Gerados Por Projetos Financiados Com Recursos Dos Fundos Setoriais. 2010/2011.

_____, Ministério da Ciência, Tecnologia (MCT) – Ciência, Tecnologia e Inovação – Desafios para a sociedade brasileira (Livro Verde). MCT, Brasília, 2001. Disponível em <http://livroaberto.ibict.br/handle/1/434>, acesso em 14/junho/2014.

_____, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI, Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDTC, Relatório de Gestão do exercício de 2013, , Rio de Janeiro, 2014. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/econtrole/ObterDocumentoSisdoc?codArqCatalogado=7266590>, acesso e, 05/maio/2014.

_____, Tribunal de Contas da União, ACÓRDÃO Nº 3440/2013 - TCU - Plenário, Min Relator AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI, Acórdão de 04/dezembro/2013. Referente ao TC 015.995/2012-7. SUMÁRIO: AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL DESTINADA A IDENTIFICAR COMO SÃO REALIZADAS A AVALIAÇÃO DE RESULTADO E A AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE IMPACTO E EFETIVIDADE DO FNDCT, PREVISTAS NA LEI 11.540/2007. IDENTIFICAÇÃO DE LACUNAS QUANTO ÀS AVALIAÇÕES DETERMINADAS PELA LEI, ASSIM COMO DAS POSSÍVEIS PRINCIPAIS CAUSAS DE TAL QUADRO. DETERMINAÇÕES.

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, 1962.

BUCCI, M. P. D. O Conceito de Política Pública em Direito. In: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. p. 1-49.

CADERMARTORI, Sergio; CADERMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk, Capítulo 6: SEGREDO, TRANSPARÊNCIA E DEMOCRACIA. In CONSTITUIÇÃO, ESTADO E GARANTISMO JURÍDICO: Diálogos Cruzados. Organizadores Antonio Marcos Gavazzoni e Julio Cesar Marcellino Jr, São PAulo, Conselho Editoria, 2012.

CALMON DE PASSOS, J.J.. Cidadania Tutelada. In Hermenêutica, cidadania e direito / Luiz Alexandre. Cruz Ferreira, Campinas, SP: Millennium Editora, 2005.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas Camargo, *“Custos dos Direitos” e Reforma do Estado*. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris Ed., 2008.

CAPURRO, R.; Hjørland, B. O conceito de informação. Perspectivas em Ciência da Informação, Belo Horizonte, v.12, n.1, p. 148-207, abr. 2007.

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. Direito de Informação e Liberdade de Expressão. Rio de Janeiro, Renovar, 1999.

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. Processo Penal e Constituição: princípios constitucionais do processo penal. 6. ed, revisada e ampliada - São Paulo: Saraiva, 2014.

CASAGRANDE, Renato Casagrande; FREITAS FILHO, Roberto, O problema do tempo decisório nas políticas. In Revista de informação legislativa, v.47, nº 187, p. 21-34, jul./set. de 2010. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198690>, acesso em 14/junho/2014.

CASTRO, Almir de. 1951-1964: a CAPES em tempos de Anísio Teixeira. In: CAPES 50 anos: depoimentos ao CPDOC/ FGV / Organizadoras: Marieta de Moraes Ferreira & Regina da Luz Moreira. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, CPDOC; Brasília, DF.: CAPES, 2003. p. 30-41. Disponível em http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/1319_Capes04.pdf, acesso em 14/junho/2014.

CEPIK, Marco. *Direito à Informação: situação legal e desafios*. 2013. Disponível em <http://biblioteca.planejamento.gov.br/biblioteca-tematica-1/textos/importancia-do-conhecimento-e-producao-intelectual/texto-11-2013-direito-a-informacao.pdf>, acesso em 10/04/2015.

CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Os novos instrumentos de apoio à inovação: uma avaliação inicial. CGEE: Brasília, 2009. Disponível em http://www.cgee.org.br/publicacoes/nov_instr_inov.php, acesso em 14/junho/2014.

CLOSS, Darcy; CASTRO, Cláudio de Moura, SOUZA, Edson Machado de. 1974-1989: a institucionalização da pós-graduação no Brasil. [Depoimentos de Darcy Closs, Claudio de Moura Costa; Edson Machado de Souza]. In: CAPES 50 anos: depoimentos ao CPDOC/FGV/ Organizadoras: Marieta de Moraes Ferreira & Regina da Luz Moreira. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas; Brasília, DF.: CAPES, 2002.

p. 66-117. Disponível em http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/1319_Capes06.pdf, acesso em 14/junho/2014.

CRETELLA JÚNIOR, J.. *Liberdades Públicas*. São Paulo, Bushatsky, 1974.

CUNHA FILHO, Márcio Camargo; XAVIER, Vítor César Silva. *Lei de Acesso à informação: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

DAGNINO, Renato; DIAS, Rafael. *A Política de C&T Brasileira: três alternativas de explicação e orientação*. Revista Brasileira de Inovação, Rio de Janeiro (RJ), 6 (2), p.373-403, julho/dezembro 2007.

DAGNINO, Renato. *Por que os “nossos” empresários não inovam?* Economia & Tecnologia - Ano 04, Vol. 13 – Abril/Junho de 2008.

DAGNINO, Renato Peixoto. *Planejamento estratégico governamental*. 2. ed. reimp. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.

DE MELO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. ^{26a} Edição, revista e atualizada. Editora Malheiros, 2009.

DE NEGRI, Fernanda; CAVALCANTE, Luiz Ricardo. *SISTEMAS DE INOVAÇÃO E INFRAESTRUTURA DE PESQUISA: CONSIDERAÇÕES SOBRE O CASO BRASILEIRO*. In Radar : tecnologia, produção e comércio exterior / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura. - n. 1 (abr. 2009) - . - Brasília : Ipea, 2009. Disponível em http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/radar/130227_radar24.pdf, acesso em 17/08/2015.

DERRIDA, Jacques, *História da mentira: prolegômenos*. Estudos Avançados, On-line version ISSN 1806-9592, Estud. av. vol.10 no.27 São Paulo May/Aug. 1996. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141996000200002>, acesso em 01/08/2015.

DESANTES, José Maria. *La informacion como derecho*. Editora Nacional, Madrid, España, 1974.

DIAS, Rafael de Brito. *Agenda da política científica e tecnológica brasileira: uma perspectiva histórica*. In Estudos sociais da ciência e tecnologia e política de ciência e tecnologia: abordagens alternativas para uma nova América Latina / organizador, Renato Dagnino. – Campina Grande: EDUEPB, 2010, p. 65-93.

FARIA, Carlos A. P. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 20, nº. 59 outubro. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n59/a07v2059.pdf>, acesso em 14/junho/2014.

FARIA, José Eduardo, organizador. *Direito e globalização econômica : implicações e perspectivas*. São Paulo : Malheiros, 2010.

FERREIRA, Luiz Alexandre Cruz; *Hermenêutica, cidadania e direito*. Millennium Editora, Campinas, SP, 2005.

FILHO, José Eustáquio Ribeiro Vieira; Políticas públicas de inovação no setor agropecuário: uma avaliação dos fundos setoriais. *Revista Brasileira de Inovação*, Campinas (SP), v. 13, n. 1 jan/jun (2014).

FURTADO, João; Sistematização do debate sobre política industrial. Seminário 50 anos BNDES. Rio de Janeiro, setembro de 2002, pp. 133-153. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_debate/2-PolitIndustrial.pdf, acesso em 14/junho/2014.

GASTAL, Alexandre Fernandes. *A SUFICIÊNCIA DO JUÍZO DE VEROSSIMILHANÇA PARA A DECISÃO DAS QUESTÕES FÁTICAS*. Tese (doutorado em direito), 204 f., Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRS, Porto Alegre, 2006.

GUERRA, Sidney Cesar Silva. *A liberdade de imprensa e o direito à imagem*. 2. ed., Rio de Janeiro, Editora Renovar, 2004.

GOMES, Vanessa Cabral. *POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS FUNDOS SETORIAIS À LUZ DO CT-AGRO*. Término em 01/02/2012, 144 f., Dissertação(mestrado acadêmico em Administração)- Universidade de Brasília - Unb, Brasília, 2012.

GONÇALVES, Maria Eduarda; *Direito da Informação. Novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação*. Livraria Almedina, Coimbra, 2003.

GONÇALVES DA SILVA, Marcos Fernandes. *Políticas de Governo e Planejamento Estratégico como Problemas De Escolha Pública-II*. RAE - Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 36, n. 4, p. 38-50, Out./Nov./Dez. 1996

GOZZO, Débora; *Informação e Direitos fundamentais. A eficácia horizontal das normas constitucionais*. São Paulo, Ed. Saraiva, 2012.

GRAU, Eros Roberto, *O direito posto e o direito pressuposto*. 7ª Edição Revista e ampliada, Malheiros Editores, 2008.

HÄBERLE, Peter; *Os problemas da verdade no Estado constitucional*. Tradução Urbano Carvelli; Porto Alegre; Sérgio Antônio Fabris Editora, 2008.

HIRSCHMAN, A.; *A retórica da intransigência. Perversidade, futilidade, ameaça*. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

KANT, Immanuel. *Crítica da Razão Pura*. Tradução de Valério Rohden e Udo Baldur Moosburger, São Paulo: Ed. Nova Cultura, 1999.

JARDIM, Jose Maria. *Transparência e opacidade do Estado no Brasil : usos e desusos da informação governamental*. Editora da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1999. Disponível em <http://www.uff.br/ppgci/editais/transparencia.pdf>, acesso em 25/07/2015.

LEHFELD, Lucas de Souza. *Modalidades de Participação-Cidadã no Horizonte de Concreção do Direito*. In *Hermenêutica, cidadania e direito* / Luiz Alexandre. Cruz Ferreira... (et al.). - Campinas, SP: Millennium Editora, 2005.

LEMONS, Ronaldo; BRANCO JÚNIOR, Sérgio Vieira. *Copyleft, Software Livre e Creative Commons: A Nova Feição dos Direitos Autorais e as Obras Colaborativas*. DIREITO RIO - CTS: Artigos e livros, 2009. Disponível em http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2796/Copyleft_Software_Livre_e_CC_A_Nova%20Feicao_dos_Direitos_Autorais_e_as_Obras_Colaborativas.pdf?sequence=1, acesso em 17/12/2014.

LIMA, Márcia Tait; NEVES, Ednalva Felix das; DAGNINO, Renato. *Popularização da ciência no Brasil: entrada na agenda política, de que forma?* In *Estudos sociais da ciência e tecnologia e política de ciência e tecnologia: abordagens alternativas para uma nova América Latina* / organizador, Renato Dagnino. – Campina Grande: EDUEPB, 2010, p. 235-252.

LIMA-MARQUES, M.; OLIVEIRA, F. L. Arquitetura da informação: base para a gestão do conhecimento. In TARAPANOFF, K. (Org.). *Inteligência, informação e conhecimento em corporações*. Brasília: IBICT, 2006. p. 241-255.

LINDBLOM, C. *O Processo de Decisão Política*, Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1980.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *O acesso à informação prevista em lei é geral e irrestrito?* In *Revista Síntese de direito administrativo*, São Paulo, IOB, v. 8, n. 93, p. 223–225, set., 2013.

MASCARENHAS, Diego Fonseca. *Liberdade de expressão e liberdade de imprensa: a tensão entre liberdade e a fragilidade na democracia sob a ótica de Hannah Arendt a partir da ADPF 130*. Curitiba, Juruá, 2014.

MELO, M. A., Estado, Governo e Políticas Públicas. In: MICELI, S. (org.). *O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995): Ciência Política*. São Paulo/Brasília: Sumaré/Capes. 1999.

MELO, Luiz Martins de; *Financiamento à Inovação no Brasil: análise da aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) de 1967 a 2006*. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 8, n. 1 jan/jun (2009).

MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. Segunda edição revista e atualizada, Brasília, dezembro de 2009.

MORRISON, Wayne. *Filosofia do direito: dos gregos ao pós-modernismo*; tradução Jefferson Luiz Camargo ; revisão técnica Guido Sá Leitão Rios. - São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MILL, John Stuart, *On Liberty*. Project Gutenberg , 1859. Disponível em <http://www.gutenberg.org/ebooks/34901>, acesso em 23/07/2015.

MONTEIRO, Jorge Viana;. (2007). Os níveis de análise de políticas públicas. In Saravia, E.; Ferrarezi, E.. (2007). Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. ENAP. Brasília. Disponível em http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2860, acesso em 14/junho/2014.

NIETZSCHE, Friedrich. Sobre a verdade e a mentira no sentido extra-moral (1873) in Obras Incompletas, São Paulo: Editora Nova Cultura, 2000. Disponível em http://minhateca.com.br/niltonvarela/Documentos/Ebooks/Filosofia+do+s*c3*a9c.+XVI+ao+XIX+-+Hegel*2c+Kant*2c+Nietzsche+e+outros+*5bAK*5d/NIETZSCHE*2c+F.+Sobre+Verdade+e+Mentira+no+Sentido+Extra-Moral,1348880.pdf, acesso em 31/07/2015.

NOGUEIRA, Mauro Oddo; KUBOTA, Luis Claudio; MILANI, Daniele Nogueira, CT-Info: uma visão a fundo. Revista Brasileira de Inovação, Campinas (SP), 10 (2), p. 407-444, julho/dezembro 2011.

NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M.; OLIVEIRA, João Maria de Oliveira, Papel das ações transversais no FNDCT: redirecionamento, redistribuição, indução ou nenhuma das alternativas? Revista Brasileira de Inovação, Campinas (SP), 12 (1), p. 73-104, janeiro/junho 2013.

OLGIATI, Vittorio, Capítulo 3: DIREITO POSITIVO E ORDENS SÓCIO-JURÍDICAS. In FARIA, José Eduardo, organizador. Direito e globalização econômica : implicações e perspectivas. São Paulo : Malheiros, 2010.

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo de. *Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil*. In Revista do serviço público, Rio de Janeiro, São Paulo, DASP, v. 65, n. 1, p. 25–47, jan./mar., 2014. OST, François. *O Tempo do direito*. Trad. Élcio Fernandes. Bauru: Edusc, 2005.

PAGLIARINI, Alexandre Coutinho; AGOSTINI, Leonardo Cesar de. *A Relação entre Regime Democrático e Direito à Informação*. Revista DIREITOS FUNDAMENTAIS & JUSTIÇA Nº 8 – JUL./SET. 2009. Disponível em http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/08_Artigo_4.pdf. Acesso em 10/04/2015.

PIMENTEL, Luís Otávio, Direito e propriedade intelectual. In Direito e desenvolvimento : análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento / Welber Barral (org.). Editora Singular, 2005.

PUCEIRO, Zuleta. *O PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO E A REFORMA DO ESTADO*. In DIREITO E GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA: IMPLICAÇÕES E PERSPECTIVAS. Organização JOSÉ EDUARDO FARIA, Editora Malheiros, 2010.

QUEIROZ, Glauber Pimentel de. *POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NO BRASIL NO PERÍODO DE 2001 A 2010: UMA ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO*. Término em 01/07/2011, 139 f. Dissertação(mestrado profissional em Administração) - Unb, Brasília, 2011.

QUINTÃO, Mário, O legado greco-romano de cidadania. In Teoria do Estado: novos paradigmas em face da globalização. 4. ed., rev. e ampl. Editora Atlas, São Paulo, 2011.

RIJSBERGEN, C. J. V. Information Retrieval Disponível em <http://www.dcs.gla.ac.uk/Keith/Preface.html>, acesso em 09/junho/2014.

ROCHE, Chris, Avaliação do impacto dos trabalhos de ONGs: aprendendo a valorizar as mudanças. São Paulo: Editora Cortez: ABONG; Oxford, Inglaterra: Oxfam, 2000. Disponível em <http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/view/73>, acesso em 14/junho/2014.

RODRIGUES, João Gaspar. *Publicidade, transparência e abertura na administração pública*. In Revista de direito administrativo, Brasília, Escola Nacional de Administração Pública ENAP, v. 266, p. 89–123, maio./ago., 2014.

ROTH, André-Noël, Capítulo 1: O DIREITO EM CRISE: FIM DO ESTADO MODERNO. In FARIA, José Eduardo, organizador. Direito e globalização econômica : implicações e perspectivas. São Paulo : Malheiros, 2010.

SALGADO, Lucia Helena; BORGES, Eduardo Bizzo de Pinho. Análise de Impacto Regulatório: Uma Abordagem Exploratória. IPEA, Brasília, 2010. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=5010, acesso em 14/junho/2014.

SARTORI, Giovanni. *Homo videns. Televisione e post-pensiero*, Roma-Bari: Laterza, 1999.

SILVA, Ricardo Toledo. Eficiência e Eficácia da Ação Governamental: uma análise comparativa de sistemas de avaliação. Relatório Técnico. Cooperação Técnica BID-IPEA. Brasília: IPEA, 2002. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2268>, acesso em 14/junho/2014.

SILVA, Thiago Caliri; Uma avaliação exploratória do Fundo Setorial da Saúde. Revista Brasileira de Inovação, Campinas (SP), v. 10, n. 2 jul/dez (2011).

SILVEIRA, Daniel Coutinho da. *PROVA, ARGUMENTO E DECISÃO: Critérios de suficiência para orientação dos juízos de fato no direito processual brasileiro*. Dissertação(mestrado acadêmico em Direito), 344 f.- Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 2011.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, p. 20-45, 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>, acesso em 14/junho/2014.

SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. O ACESSO À INFORMAÇÃO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA. Disponível em http://www4.ifrj.ius.br/seer/index.php/revista_sirj/article/viewFile/316/277, acesso em 10/04/2015.

STRECK, Lenio Luiz. Verdade e consenso : constituição, hermenêutica e teorias discursivas. São Paulo : Saraiva, 2014.

SUZIGAN, Wilson; ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta e . A interação entre universidades e empresas em perspectiva histórica no Brasil. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2008.

SUZIGAN, W. & FURTADO, J. Instituições e políticas industriais e tecnológicas: reflexões a partir da experiência brasileira. Estudos Econômicos, 2010, v. 40, n. 1, p. 7-41. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/ee/article/view/35996>, acesso em 14/junho/2014.

SVALOV, Barbara. *O direito à informação e a proteção dos direitos da personalidade*. In Informação e direitos fundamentais: a eficácia horizontal de normas constitucionais/ Débora Gozzo. São Paulo, Ed. Saraiva, 2012.

TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. *CAPITULO V - DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO-CIDADÃ*. In Hermenêutica, cidadania e direito / Luiz Alexandre. Cruz Ferreira, Campinas, SP: Millennium Editora, 2005.

THACKDAYDF , A comunidade thackdaydf tem o objetivo de promover ações de transparência pública através da utilização livre pela sociedade das informações governamentais, 2007, disponível em http://wiki.thackdaydf.com.br/index.php/Página_principal, acesso em 28/Nov/2011.

VEIGA, Luis Adolfo Olsen da; ROVER, Aires J., *Dados e Informações na Internet: é legítimo o uso de robôs para a formação de base de dados de clientes?* In ROVER, Aires José (Organizador), Direito e Informática, Barueri, São Paulo, Manole, 2004.

VIANA, Joseval Martins. *Argumentação no discurso jurídico*. 1. ed., São Caetano do Sul, SP: Yedis Editora, 2005.